

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA NEUTRALITÉ

ET SON RÉVEIL

DANS LA CRISE DE LA S. D. N.

Thèse pour le Doctorat de l'Université de Paris
soutenue le mardi 6 décembre 1938, à 14 heures

par

BERTRAND D'ASTORG

Lauréat de la Faculté de Droit de Toulouse

Président : M. LE FUR, professeur.

Suffragants : { *M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur.*
 { *M. SCELLE, professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
22, rue Soufflot, Paris, 5^e

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552024_0037

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA NEUTRALITÉ

ET SON RÉVEIL

DANS LA CRISE DE LA S. D. N.

Thèse pour le Doctorat de l'Université de Paris

soutenue le mardi 6 décembre 1938, à 14 heures

par

BERTRAND D'ASTORG

Lauréat de la Faculté de Droit de Toulouse

Président : M. LE FUR, professeur.

Suffragants : { *M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, professeur.*
 { *M. SCELLE, professeur.*

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, rue Soufflot, Paris, 5^e

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



A mes parents,
A mes amis,
A mes anciens maîtres de la Faculté
de Droit de Toulouse.

AVANT-PROPOS

Dans cette contribution à l'étude de la neutralité, nous avons voulu montrer comment sa notion s'était peu à peu dégagée d'une merveilleuse complexité de faits et d'idées où se mêlent facteurs géographiques, économiques, diplomatiques ou psychologiques, et comment, située par nature sur les frontières du droit de la guerre, elle a paru un moment avoir fait reculer celui-ci.

Mais à peine, les règles établies à la Conférence de La Haye de 1907 lui avaient-elles conféré une sorte de consécration internationale, que le droit de guerre gagna par des voies imprévues et les submergea de nouveau.

Cela constitue la première partie historique de ce travail : nous avons passé rapidement sur la codification de La Haye, dont de nombreux et savants commentaires ont analysé la portée, hélas ! théorique.

La deuxième partie commence à la signature du Pacte de la S. D. N. : c'est l'époque où tout le droit international paraît se renouveler. La neutralité semble abolie dans ce nouveau droit institué sur l'idée de coopération des peuples et de sanctions collectives contre l'agresseur éventuel. Et l'on n'en parlerait plus si, de temps en temps, quelque orateur genevois dans une brève attaque ne la stigmatisait presque à l'égal du crime de la guerre. Telle est la deuxième partie intitulée : la S. D. N. contre la Neutralité.

En réalité, ce crime de la guerre n'est puni que sur le papier : le droit pénal du Pacte ressemble aux droits pénaux nationaux du XIX^e qui punissent le crime au lieu de le prévenir. Mais ce crime international, par sa nature même, est tellement énorme qu'il ne peut apparaître qu'en période révolutionnaire : or un des critères les plus sûrs d'une époque révolutionnaire est précisément celui de la défaillance des autorités légales pour appliquer la loi pénale et poursuivre les contrevenants. Le système de Genève, autrement dit, est tel que le « crime » qu'il poursuit ne sera commis que lorsque les gendarmes soit pactiseront avec le « criminel », soit seront incapables de l'arrêter dans ses méfaits.

Ainsi apparaît le double courant qui a miné la S. D. N. : certains l'ont abandonné « dans le fond » et se sont retirés en désavouant l'idéal qu'elle incarnait, d'autres, fidèles à ses principes, l'ont abandonnée « dans la forme », proclamant que ses jugements ne sont plus rendus avec une autorité suffisante. Ils repoussent dès lors le caractère obligatoire des sanctions.

Enfin, nous avons voulu montrer, en nous appuyant sur des faits récents, comment cette nouvelle neutralité était conditionnée pour certains peuples par des facteurs permanents relevant de leur constitution même, pour d'autres par une véritable « vocation » à la neutralité. Si un néologisme nous est permis, nous dirons que, dès que les dangers d'une guerre surgissent, une véritable « neutrotropie » agit sur certains peuples.

C'est là notre dernière partie intitulée : la Neutralité contre la S. D. N.

A une époque où la morale pénètre de plus en plus dans le droit classique international, en raison des valeurs qu'il est seul à représenter, un jugement de valeur pourrait être porté sur ces différentes attitudes.

Mais la question est actuellement trop déformée par le fait des idéologies politiques contraires, pour que nous nous soyons cru autorisé à mêler l'absolu d'un jugement moral à des considérations d'ordre temporaire relevant de la chose politique ou économique.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE
DE LA NEUTRALITÉ
DES ORIGINES
A LA FIN DE LA GRANDE GUERRE

CHAPITRE I

La Neutralité impossible.

L'Antiquité ne semble pas offrir des exemples bien définis de neutralité : celle-ci ne convenait point à son âme rude qui ne sut pas se hausser à la conception de l'égalité entre les races, les peuples et les hommes d'un même continent, conception sans laquelle aucun juste Droit international n'est possible. Certes, contre M. Kleen (1), les conclusions de nombreux savants (2), les découvertes, dans les fouilles, de monuments écrits ou symboliques permettent de conclure à l'existence de nombreuses lois internationales ; le baron Michel de Taube (3) en a analysé lumineusement les effets principaux : inviolabilité des traités, renonciation à la guerre, arbitrage des conflits. Seule l'inviolabilité de certains sanctuaires, admise sous l'influence d'idées sacrées, pourrait rappeler un aspect de la neutralité. Mais, par définition, la conception que nous nous faisons de celle-ci ne saurait trouver place dans ce droit, réalisé seulement, comme l'observe M. Le Fur (4), « entre cités

(1) Kleen, *Lois et Usages de la guerre*, t. I, p. 8.

(2) Azuni, *Droit Maritime de l'Europe* (1905, p. 86) ; Colerman Philipson, *The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome* (London, 1912).

(3) Cf. les cours du baron M. de Taube à l'Académie de Droit International en 1925 et 1930.

(4) Le Fur, *La théorie du Droit Naturel*. Académie de Droit Internatio-

voisines de même langue, de même race et de même religion, comme dans les amphyctionies grecques et les confédérations étrusques ». Cela est si vrai que Platon nommera sédition ou guerre civile toute guerre entre communautés grecques. Pas de neutralité donc possible avec les communautés extérieures « parce qu'il n'y a alors ni loi commune, ni reconnaissance de l'égalité de droit des diverses races ou nations ».

Si donc la neutralité semble impossible à l'intérieur de civilisations closes ou à tendances ipsocentriques, comme l'étaient celles de l'Inde, de l'Egypte ou de la Grèce, elle est, par principe, inconcevable dans le droit international romain : celui-ci, en effet, n'est jamais parvenu au degré d'un authentique droit international public. Il est purement formel, quelquefois réglementaire, jamais organique. Il a trait aux procédures à suivre pour la signature des traités, aux moyens d'habiliter ou de reconnaître les négociateurs. Il a trait encore aux règles du droit commercial international, lentement issu du *jus peregrinum*.

Dans ses fondements mêmes, ce *Jus Gentium* ne s'est jamais distingué de façon nette du *jus naturale* : si des auteurs philosopant, comme Cicéron, l'ont fait, Gaïus les confondra ; Ulpien aussi, malgré quelques brèves échappées. Et si d'aventure, grâce à la notion d'un droit des gens secondaire (celui né *usu exigente et humanis necessitatibus*), le *jus gentium* parvient à se distinguer du *jus naturale*, c'est pour y trouver sa confusion : c'est ainsi que les jurisconsultes avouent que dans cet état secondaire, le plus évolué, il viole le simple droit naturel (*naturali juri contrariæ*). L'exemple fameux est celui de l'esclavage, résultant des guerres, qui est bien du ressort de ce droit international secondaire, mais n'est pas moins contraire à l'état primitif de l'homme que la nature a fait libre, donc au droit naturel (1).

nal, 1927, III, p. 278. Dans un article paru en 1935 dans la *Revue de droit international et de législation comparée* : « La conception de la neutralité dans l'Ancienne Grèce » (pp. 641-663), M. Séfariadès proteste contre cette opinion que la neutralité fut inconnue de l'Antiquité : il cite, en effet, de nombreux exemples de neutralité, entre communautés grecques particulièrement.

Dans une note à son cours sur les *Règles générales du Droit de la Paix* (Académie de La Haye, 1935, IV), M. Le Fur a répondu : « Si M. Séfariadès avait bien voulu se reporter aux pages où je parle de l'Antiquité, il aurait vu que dans le passage qu'il incrimine, je visais le droit international général et non pas un droit essentiellement local entre cités de même race, langue et religion ». Cf. Introduction, p. 11-12.

(1) Cf. l'*Explication des Institutes de Justinien*, par E. Lagrange, p. 93.

L'idée romaine de l'empire et de la guerre voulait qu'il en fût ainsi : car la politique de Rome est une politique d'hégémonie. Les rapports avec les peuples voisins s'établissent sur une savante gradation qui fait d'eux des *liberi*, des *fundi*, des *amici*, des *socii*, enfin des *fæderati* (Dig. XLI, tit. 15, f. 7) : savante gamme surtout nominale qui assure les peuples de la paix dans la mesure où ils sont des alliés probables avant d'être assimilés. De là découle la notion de la *pax romana* : celle-ci ne s'établit, si l'on peut dire, qu'intérieure à l'empire, définie non dans un rapport mais dans une opération d'addition. On a pu écrire à juste titre que Rome ne connaissait que des ennemis pour les vaincre et des auxiliaires pour l'y aider.

De là découle encore une conception de la guerre qui, pour s'être fait jour à Rome, assura à celle-ci, au-dessus des ambitions des individus et des remous sociaux, la continuité de la cité et la domination du monde : la guerre, en effet, n'y apparaîtrait pas le moyen de satisfaire les ambitions de ces heureux généraux, dont les empires passagers se mesurent à leur génie et à la brièveté de leur existence : l'histoire de Nemrod, d'Alexandre, de Hannibal en témoigne. Pour Rome, la guerre est un moyen politique d'extension, de domination lentement assurée. Si elle ne cherche pas, dans ses conquêtes, à faire des esclaves, mais d'abord des recrues puis des citoyens, c'est qu'elle rêve, pour la première fois dans l'histoire, d'une unité du monde qui « dans un milieu barbare comme celui de l'Antiquité... ne pouvait se poursuivre que par la force usée méthodiquement » (1). « Les Romains, ajoute le sociologue espagnol, sont les premiers à donner à la guerre européenne le caractère spécial d'être un moyen d'organisation. »

Vouloir l'unité du monde sous sa loi et la réaliser par la guerre systématique : telle est donc la politique de Rome. Impossible d'y faire pénétrer comme élément la neutralité. On connaît d'ailleurs le fameux dilemme « *Media via nulla est : romanos aut socios aut hostes habeatis oportet* ». Si des faits apparaissent, au cours des guerres rapportées par César ou Tacite, qui appellent la notion de neutralité, c'est que des circonstances fortuites ou la nécessité d'un moment les ont commandés : geste de magnanimité ou calcul stratégique chez un général, crainte d'indisposer les dieux chez les prêtres qui accompagnent l'armée dans ses campagnes.

(1) *L'équilibre des continents*, par M. Mariano H. Cornéjo. Paris, Alcan, 1932, p. 24 et 22.

M. Le Fur a cité (1) un texte de Pomponius qui nous informe sur toute une politique extérieure : « En temps de paix également, si nous n'avons avec une nation ni pacte d'amitié ni d'hospitalité, ni alliance, bien que cette nation ne soit pas notre ennemie, tout ce qui est nôtre et dont elle peut s'emparer devient sien ; il en est de même, si quelque chose d'elle tombe entre nos mains. » Règle qui correspond à la politique d'un empire qui ne cherche pas la paix comme un bienfait, qui reconnaît comme lois la rapine et l'agression, parce qu'il n'admet pas d'autres limites que celles où peuvent s'étendre la force de ses armes et la merveilleuse plasticité de son organisation économique et administrative.

SECTION I. — Du Moyen-Age à la Renaissance.

Si la neutralité ne peut se concevoir, comme nous l'avons vu, que dans une communauté internationale aux membres jouissant de droits égaux et souverains, nous ne saurions la trouver davantage aux époques des invasions barbares et du haut Moyen Age. Et lorsque le monde occidental, après la crise où a disparu l'empire romain, commence à se réorganiser, son effort est trop marqué par le rêve unitaire de celui-ci, pour ne point s'en inspirer : mais cette fois-ci, on est en présence d'une volonté d'hégémonie en même temps religieuse et politique. Car les barbares ne parviennent à la stabilité de leurs institutions que grâce à la foi chrétienne qui permet la synthèse des éléments civilisateurs, sauvés de l'anarchie. Aussi, l'idée d'unité animera-t-elle également le Pape et l'Empereur ; conquête et conversion sont liées, à leur égard. Et ils participent tous deux de l'ordre spirituel et temporel, si étroitement que leur collaboration sera intime, qui précède leurs efforts réciproques de subordination : en raison des dangers islamique ou hongrois, puis du désir de légitimation qui hante tous les pouvoirs civils (2), l'ordre spirituel, qui est continuité, finit par l'emporter, au moins durant la crise qui voit au ix^e siècle l'effritement de l'empire carolingien ; l'évêque de Rome apparaît alors comme le chef à qui tout autre pou-

(1) *Op. cit.*, p. 276.

(2) L'onction confèrera au roi de France à la fois son caractère légitime et ecclésiastique, le faisant *mirta persona*, chanoine du chapitre de Lyon, Auxerre et autres lieux.

voir, même temporel, est subordonné (1). La guerre, voulue par lui, est une guerre sainte ; nul n'a le droit de se dérober aux devoirs qu'elle comporte. Il n'y a pas de neutralité possible entre croyants et incroyants (2). C'est cette idée qui va animer les Croisades, véritables expéditions internationales.

Après la crise où sombre une seconde fois le rêve d'unité politique de l'Europe, une nouvelle organisation apparaît, sous le double signe de la foi et de la foi jurée. Toute l'ossature sociale, fragmentée à l'extrême, est rejointe par le serment de fidélité, qui, unissant jadis le comte à l'Empereur, unira désormais le vassal à son suzerain : serment qui met à charge réciproque des co-jureurs un ensemble de droits et de devoirs, d'obligations qui garantissent les terres, gage et prix du serment. Cette admirable réciprocité, que la Coutume du Beauvaisis a si rigoureusement exprimée (3), ne laisse pas davantage place à la neutralité : que le suzerain entreprenne une conquête ou que le vassal défende son château contre un voisin trop ambitieux, le service d'ost et le devoir de garantie interdisent la neutralité à l'un et à l'autre (4). Garantie réciproque, solidarité parfaite : ne peut apparaître la neutralité, fruit de la division.

Mais cette division, malgré la cohésion politico-sociale du monde féodal, attaque déjà la constitution politique de l'Europe, avant de s'attaquer à sa constitution religieuse. En effet, les régions habitées, les paysages, les vertus héréditaires et les défauts, les productions de l'esprit ont peu à peu façonné les caractères nationaux et les ont opposés : opposition traduite dans des guerres, très vite nationales, sous la conduite de dynasties aux chefs héréditaires, qui cherchent à renforcer leur pouvoir par l'unité intérieure et la conquête extérieure. Or, entre deux nations qui s'affrontent en tant que nations, une troisième peut ne pas prendre parti. Et cependant, nous ne trouverons pas encore là d'exemple de neutralité : c'est que la guerre n'est plus personnelle ou familiale, « ... l'esprit dynastique, aidé par l'Église et la tradition romaine, commence

(1) Cf. sur cette question l'ouvrage de M. Gustav Schnürer, *L'Eglise et la Civilisation au Moyen Age*. Payot, 2 vol., 1930-1935.

(2) Le Pape mettait au ban de la chrétienté ceux qui fournissaient des armes aux infidèles : c'est l'origine du mot contrebande : *Contra bannum*.

(3) « Pour autant comme li hors doit à son seigneur de foi et loiauté par la raison de son homage, tout autant il sires en doit à son homme. »

(4) Cf. *la Société féodale* de M. Calmette (Colin) et surtout *L'origine de l'influence française en Allemagne* de Reynaud (Paris, 1913).

un nouveau procès d'agrégation et d'intégration qui redonne à la guerre, une seconde fois, un rôle constructif et politique d'organisation (1) ». Guerre systématique menée par le roy contre les grands féodaux, par la nation contre l'envahisseur et qui n'admet pas qu'une formule politique, comme le sera la neutralité naissante, vienne contredire ses obscurs desseins. Par contre, pour l'Ordre des Chevaliers de Malte (2), la guerre est un moyen de défense contre les infidèles et non point d'organisation politique. Aussi, dès le xiv^e siècle, le Grand Maître de l'Ordre, Juan Fernandez de Heredia, proclamera-t-il : « Nous défendons à aucun de nos frères de prendre parti dans les guerres que feront les Princes Chrétiens les uns contre les autres sous peine de perdre l'habit (3). »

D'autre part, le chemin des premières Croisades avait passé par les Balkans et Constantinople. Les chefs francs ou celtes étaient entrés dans cette glorieuse Byzance, qui conservait toujours à leurs yeux un prestige incomparable. Ils apprirent, à son contact, que la foi orthodoxe romaine, moteur spirituel de leur entreprise, allait, de Ravenne à Jérusalem, se dégradant dans une suite de philosophies, de sectes et de schismes, où la limite exacte entre croyants et non croyants se perdait. La limite fut même abolie par les chefs des établissements francs en Asie-Mineure (4) : la Croix et le Croissant s'y alièrent, en raison du besoin de paix et des nécessités commerciales grandissantes.

Car une fois résolu le problème du pain quotidien dans une Europe défrichée par les moines et les paysans, naissait le besoin raffiné des productions de l'Orient tant matérielles que spirituelles (5).

(1) Mariano H. Cornejo, *op. cit.*, p. 98.

(2) Cf. *Dictionnaire Diplomatique* à ce mot.

(3) Cette neutralité de principe, due à la composition internationale et catholique de l'Ordre, s'affirmera au cours des siècles : en 1655, refus de recevoir dans le port de Malte les bateaux de guerre français, en 1656, ceux de l'Angleterre, en lutte avec l'Espagne ; lettre dans le même sens du Gd Maître Perellos à la Reine d'Angleterre en date du 31 mars 1713 (Archives de Malte, vol. 1561). Elle aboutira à la neutralisation de l'île de Malte, hélas ! jamais réalisée en raison des dissensions des garants, lors du traité d'Amiens.

(4) Elle risqua de l'être bien davantage lorsque Richard Cœur de Lion proposa à Saladin le mariage de sa sœur, Jeanne d'Angleterre, avec le frère du sultan, Malek-Adhel (1191).

(5) Cf. l'ouvrage de M. Johan Nordstrom, *Moyen Age et Renaissance*. Paris, Stock, 1933, chap. III.

La mer est la voie naturelle pour chercher et ramener, échanger ces trésors dont les Croisades ont permis l'invention, du côté des Echelles du Levant. On ne redira jamais assez le rôle pacificateur de la mer, car elle est entre deux marins, même ennemis, l'élément qui les menace et les combat également et par là les rapproche, celui qui élève leur pensée jusqu'à l'oubli des discordes. Ce ne sera que plus tard qu'elle deviendra un sujet de querelles, lorsque les nations, ne la considérant plus que comme une voie commerciale, chercheront à la contrôler, à faire d'elle le champ clos de leur expansion économique, coloniale.

En tout cas, dans la vive floraison du Moyen Age, les villes hanséatiques du Nord, la cité comtale de Barcelone, à la limite de l'Espagne islamique et du monde chrétien, la république de Venise, à la limite de la civilisation byzantine et de la civilisation occidentale, possèdent des constitutions libérales et parfois démocratiques, édifiées sous le signe d'une double liberté pour les citoyens marchands : celle qu'ils ont voulue dans leur cité, celle qu'ils aspirent à trouver sur mer, lorsqu'ils voguent vers les *terræ incognitæ* ou leurs comptoirs lointains (1). Cet esprit de liberté les détache des préoccupations dominantes de l'hinterland : ils ne se soucient point des grandes querelles religieuses de l'époque, ni des luttes des dynasties rivales. C'est peut-être là leur faiblesse, qui les mènera à leur ruine. En attendant, ils sont marchands et non point soldats, ils sont lettrés parce qu'ils sont riches, tolérants parce que leur activité les met en contact avec des races et des religions diverses. En eux, fleurit déjà cet esprit qui inspirera la politique d'une grande démocratie marchande d'outre-Atlantique, pour qui la politique de neutralité et le principe de liberté des mers seront liés. Le rôle de ces cités, qui a souvent été étudié (2), sera important pour l'avènement d'une philosophie de la neutralité : les corporations rivales s'y sont alliées sous l'empire d'un besoin commun de sécurité et, en échange de l'octroi des libertés communales ont accepté le paiement de quelque redevance économique aux princes qui les ont libérées. La bourgeoisie, qui va se développant, soucieuse de maintenir ces privilèges et de les accroître, cher-

(1) Sur le rôle que jouèrent ces cités, à la recherche de comptoirs nouveaux, cf. l'ouvrage du Dr Orjan Olsen, *La conquête de la Terre*, 3 vol. Payot, 1933-1937, t. III particulièrement.

(2) *Histoire de la Ligue Hanséatique*, par Roux de Rochelle. Paris, 1844, en particulier.

chera à profiter des dissensions des grands pour échapper complètement à leur tutelle : la voie de la neutralité leur est ouverte, qui soustrait aussi les territoires et les ports aux fureurs de la guerre, permet d'avantageux marchés d'approvisionnement avec les armées toujours plus nombreuses. Parfois même, des principautés qui, par leur médiocrité territoriale, craignent également les desseins des grands, imiteront les cités marchandes dans leur politique : c'est ainsi que les princes allemands garderont la neutralité dans la lutte entre Philippe le Bel, duc d'Autriche, et Louis de Bavière, ou que se formera la Ligue du Rhin.

Si cet esprit mercantile et tolérant hâte la division de l'Europe, en brisant le principe de sa solidarité politique et religieuse, il est, dans une large mesure, facteur de civilisation. La règle internationale des cités maritimes est mieux qu'humaine, elle est courtoise. Dès 1494, le « Consolat del Mar » (recueil de jurisprudence de la Cour Maritime des prud'hommes de Barcelone) reconnaît la distinction entre « amichs » et « enemichs » : « amichs » ceux qui ne participent pas à la guerre, autrement dit les neutres. Les navires, battant leurs pavillons, seront libres, mais la cargaison ennemie, trouvée à bord, sera confisquée « à la charge néanmoins par l'amiral de payer au patron de ce navire tout le frêt qu'il aurait dû recevoir, s'il avait porté la cargaison là où il aurait dû la décharger » (1). Et réciproquement, le navire sous pavillon ennemi sera confisqué, mais non point la cargaison neutre, pourvu que le destinataire paye les frais de transport à « l'amiral » qui l'a prise et la rend à destination (2).

Cette codification établit déjà une parfaite distinction entre belligérants et non belligérants. Elle a suffisamment élucidé le problème du navire et de la cargaison pour que la doctrine qui s'en dégage ait été faite sienne, en principe, par l'Angleterre jusqu'au milieu du xix^e siècle (3). Elle montre que le problème de la neutralité, avant de pénétrer le plan politique et juridique, a été du domaine économique, où elle s'est développée autour de quelques axes (liberté des mers et du commerce, contrebande de guerre, blocus) que nous aurons à étudier dans leur perspective générale. Elle montre enfin qu'un

(1) Chap. CCXXXI du Consulat. V. *Recueil des Textes de Droit International Public*, par MM. Le Fur et Ch. Klaver. Paris, 1934, p. 11 et sq.

(2) Chap. CCLXXIII du Consulat : *Collection des Lois Maritimes de Pardessus*.

(3) Cf. *infra* sur la politique maritime de l'Angleterre.

véritable droit de guerre a pénétré la conscience des cités et qui dit droit de guerre des uns dit droit de paix pour les autres.

Bien mieux, des limitations sont, depuis trois siècles, imposées par l'Eglise aux belligérants eux-mêmes. Limitations dans le temps, principalement ; mais, lorsque les limitations ne seront plus l'œuvre du Pape et des évêques, d'autres surgiront, proposées par les juristes théologiens. Celles-ci d'autant plus importantes qu'elles ne porteront pas sur les occasions mais sur le principe même de la guerre.

Ici, tout naturellement, doit être nommé le dominicain espagnol Vitoria. Comme l'a fort bien montré M. Politis, en distinguant dans les causes d'une guerre la cause juste et la cause injuste, en affirmant que dans le cas d'une guerre juste le prince a le devoir d'user de la force mais qu'en cas d'une guerre injuste, les sujets ont le devoir de ne pas répondre à l'ordre de guerre lancé par le prince, Vitoria a indirectement traité de la question de neutralité : car « si le droit d'appréciation des actes du prince est reconnu à ses sujets, en dépit de leur devoir général d'obéissance, il doit à bien plus forte raison appartenir aux peuples étrangers, puisqu'ils en sont entièrement indépendants » (1). Cette opinion repose sur un principe fondamental : si les peuples peuvent ainsi décider de leur attitude (intervention ou neutralité) c'est qu'ils ont pris conscience de leur souveraineté. Vitoria est le premier juriste à l'admettre sans détour : ayant médité sur l'indépendance absolue de l'Espagne ou de la France à l'égard du Saint-Empire, il est amené à « reconnaître la réalité juridique des Etats indépendants et remplacer la conception unitaire par une conception pluraliste », comme l'a écrit M. Pierre Mesnard dans son admirable ouvrage sur *l'Essor de la Philosophie politique au XVI^e siècle* (2).

Ainsi, alors que l'Eglise avait rendu possible un droit international en proclamant l'unité morale du genre humain dans le pluralisme politique, elle tentait maintenant d'en faire ressortir le caractère moral (cause juste ou injuste de la guerre), donc obligatoire, par son enseignement, puisque sa politique y avait échoué. Ce caractère moral aboutissait en dernier ressort à la conscience de l'individu, du prince en particulier : mais les consciences étaient divisées, parce que l'unité de foi

(1) Nicolas Politis, *La Neutralité et la Paix*. Paris, 1935. Avant-Propos.

(2) Chez Boivin, à Paris, p. 465.

était rompue, depuis ce jour de mai 1520 où Luther avait brûlé à Worms la bulle du Pape.

Ainsi, la désunion de l'Europe, consommée intellectuelle-ment par les apports de l'Orient, politiquement par l'éveil des nationalismes, s'achevait dans le domaine du dogme.

SECTION II — Renaissance et Réforme.

De cette désunion, les conséquences allaient être incalculables : une partie de l'Europe allait rompre le cadre hiérarchique de l'Eglise qui demeurerait la plus sûre institution sociale (si ce n'est politique). Il ne faut pas oublier que le catholicisme avait encore un caractère public, que les canons de l'Eglise étaient enregistrés solennellement comme les ordonnances royales. Le déséquilibre intérieur (1) qui se produit dans les pays ralliés à la Réforme sera tel qu'ils auront à choisir entre l'anarchie ou une contrainte étatique plus pesante : c'est le pouvoir temporel qui sort renforcé de la crise, surtout si le roy devient, comme en Angleterre, « premier membre de l'Eglise ». La laïcisation des institutions, du droit, de la morale même en sera hâtée : partant, les droits nationaux s'affirmeront avec plus d'éclat et se heurteront. Car la révolution luthérienne est aussi bien une révolte contre l'Eglise catholique qu'une violente affirmation allemande contre Rome et l'esprit latin ; Luther n'a ressuscité le vieux mythe gibelin de l'Empereur que pour l'opposer à l'idée d'un Pape universel, évêque de la Ville Eternelle. Calvin verra le danger mais échouera dans son rêve d'un fédéralisme messianique de l'Europe.

Ainsi, la Réforme qui n'était d'abord qu'une négation de l'autorité de Rome et de la tradition, a brisé mieux que l'unité du dogme, celle même de la foi de l'Europe. Le Pape n'est plus considéré comme l'arbitre suprême des nations. Le lu-

(1) En raison de ce déséquilibre, on peut admettre dans une certaine mesure les conclusions des auteurs protestants, affirmant que la science du Droit international est due à la Réforme (cf. le cours du Pasteur Bœgner à l'Académie de Droit international de La Haye : *Recueil des Cours*, 1925, t. I). En effet, il s'agit pour beaucoup de juristes réformés de reviser les valeurs jusqu'à eux admises, pour formuler une nouvelle loi d'organisation internationale en dehors de l'Eglise. Les noms de Grotius, Zouch, Pufendorf en témoignent. Mais faut-il, pour cela, oublier le nom des véritables fondateurs : Erasme, Vitoria, Suarez, théologiens et juristes catholiques ?

thérianisme « déchire d'un point rageur la robe sans couture où la philosophie chrétienne brodait sur un point très ancien ses ornements inédits, mais en contaminant les notions d'Eglise et d'Etat il rend désormais impossible toute organisation internationale sur une base ecclésiastique » (1). Mais à la décadence de l'idée d'une autorité spirituelle au-dessus des nations correspond chez celles-ci le progrès de l'idée de leur souveraineté. Il n'est pas étonnant que la pensée de Machiavel (2) ait trouvé chez ses contemporains une grande audience : le secrétaire florentin, obsédé par les troubles incessants qui déchirent l'Italie contemporaine, sera davantage sollicité par l'idée politique de la durée que par la notion des gouvernements légitimes et des justes entreprises. Pour lui, la cité n'a d'autre fin que terrestre, le pouvoir d'autre justification que celle de la réussite. Sa doctrine, constitutionnellement hostile à tout idéalisme moral, aura largement ouvert la voie à la sécularisation (3) des notions d'Etat et de Droit, à la prolifération des guerres entreprises par ambition, sous le couvert de la notion sans appel de « la raison d'Etat ».

De fait, les guerres se multiplient ; intimement liées désormais à l'action diplomatique, elles apparaissent comme le plus sûr, si ce n'est le seul moyen d'organisation. Mais, outre leur fréquence, leur fureur sera accrue par l'opposition des religions. C'est en raison même de cette fureur et de cette fréquence que la neutralité va pouvoir se développer : elle le fera sur un double front, celui des belligérants, celui des neutres eux-mêmes.

1° Comme toute institution naissante, la neutralité se développe par voie de compromis, donc sous forme de contrat. D'ailleurs, à une époque où aucune réglementation généralement acceptée ne vient contraindre les belligérants, les seules conventions passées par ceux-ci forment, avec la coutume, une limitation à la guerre, où les préoccupations politiques se mêlent étroitement aux considérations humanitaires (4). Aussi, avant que l'idée même de neutralité pénètre la conscience

(1) Pierre Mesnard, *op. cit.*, p. 672.

(2) Cf. l'œuvre de Charles Benoist sur la pensée de Machiavel et son rayonnement.

(3) Annoncée dès 1327 par Marsile de Padoue dans son *Defensor Pacis*.

(4) Exs : les conventions pour la reddition des villes assiégées, pour les contributions de guerre imposées aux populations des pays envahis, pour l'échange des prisonniers (Cf. sur ces questions le cours de M. G. Zeller publié à la *Revue des Cours et Conférences*, 1938, en particulier les nos 5 et 6).

juridique des gouvernements, au point qu'ils l'acceptent *de jure*, un long temps s'écoulera où ils ne l'admettront *de facto* qu'après l'avoir autorisée dans un traité. On comprend que les premières neutralités soient en forme de neutralisations temporaires, conclues pour des années ou, à forfait, pour la durée de la guerre. Comme toujours c'est sous l'empire de la nécessité qu'une telle politique est pratiquée : les deux contractants craignent également que les territoires, qu'ils vont neutraliser, ne servent de lieu de manœuvre ou de repos à l'un ou à l'autre ; ils craignent aussi qu'au cours de la guerre un tiers pays ne se décide à entrer en lice, après avoir hésité à l'approche des hostilités, et ne vienne rompre le savant équilibre de forces et d'alliances, que leurs diplomaties ont réalisées : aussi s'accordent-ils à le neutraliser, chacun préférant à la chance qu'il court de voir le tiers se ranger à son côté, la certitude qu'il n'ira pas se ranger au côté de l'autre.

C'est ainsi qu'en 1522 entre François I^{er} et Marguerite d'Autriche, régente des Pays-Bas, un traité est passé, neutralisant la Franche-Comté, que la tante de Charles Quint tient en apanage, pour la durée de la guerre qui va opposer la maison de France et celle des Habsbourg. La neutralisation sera prolongée pour trois ans en 1527, renouvelée à plusieurs reprises en 1542, 1544, et 1552 et 1555. Henri IV mettra fin en 1595 au dernier traité qui avait été signé en 1580 à Bâle (1).

Cette pratique durera longtemps : le dernier exemple, à notre connaissance, ne date que de 1859 lorsque par convention entre la France, qui tient garnison à Rome, et l'Autriche qui tient garnison à Ancône, sont neutralisés, pour la durée des hostilités, les territoires pontificaux (2).

Les termes mêmes de ces traités indiquent les préoccupations économiques des contractants ; ainsi le traité de 1522 est signé « de manière que nulles entreprises, hostilités, invasions, dommages ou incursions soient faites, procurées ou « inférées de l'un des dits Païs à l'autre ; et que les Subjects, « Manans et habitans en iceux puissent seurement et sans

(1) Il ne faut pas oublier que cette neutralisation était accordée « en considération des Suisses », car la Franche-Comté avait été placée en 1511 sous la protection de la Confédération, moyennant une somme de 800 écus d'or. C'était par elle en effet que la Suisse avait porte ouverte sur les champs de la politique européenne active : et en 1595, elle se retirera petit à petit dans le cadre de ses montagnes, à la recherche de son équilibre extérieur.

(2) Egalement en 1863, l'Allemagne et le Danemark limitèrent le théâtre de la guerre dans le Schleswig et le Jutland.

« danger de leurs Personnes et biens voisiner et mutuelle-
« ment hanter, converser et communiquer, y exercer toutes
« marchandises et négociations durant le temps d'icelle neu-
« tralité, tant ainsi qu'ils ont accoustumé de faire en tems
« de paix ». C'est, dans le jargon précis des notaires royaux,
une parfaite définition de ce que l'on appellera la liberté de
commercer des neutres. Liberté, qui était un inappréciable
avantage dans une Europe, parcourue en tous sens par des
bandes de guerre « pillardes par nature et cruelles par ray-
son » ; dans un temps, où, malgré la doctrine de Machiavel
qu'il est toujours plus profitable de faire la guerre, la paix
présentait de tels avantages que les belligérants se faisaient
acheter ou payer leur décision de ne pas diriger leurs pas
dans un pays, qui cependant n'était en rien partie dans leur
querelle. Ainsi, comme Catinat, en 1696, avait bloqué les Im-
périaux dans Valence, ceux-ci ont signé avec leur vainqueur
un traité, dont une clause a neutralisé l'Italie ; or, comme ils
avaient établi dans leur plan de campagne que l'Italie serait
leur ligne de repli et le lieu de leurs quartiers d'hiver, ils exi-
gèrent des princes italiens 300.000 pistoles pour se dédomma-
ger de ce curieux « manque à gagner » (Cf. De Quincy : *Histoire militaire de Louis XIV*) (1).

2° Mais la neutralité se développe aussi, voulue par les
peuples pacifiques eux-mêmes. Un très bel exemple nous en
est fourni, naturellement, par la Suisse, durant la Guerre de
Trente Ans : pour réaliser leur unité nationale intérieure, mal-
gré la diversité des opinions confessionnelles, les cantons ca-
tholiques décident en 1633 de ne pas livrer le passage des cols
aux troupes autrichiennes, à condition que les cantons réfor-
més ne livrent point de leur côté passage aux troupes sué-
doises de Horn et des Etats de la Haute Allemagne. C'est là
un exemple de neutralité conditionnelle, fréquente à l'époque.
Dans les mêmes conditions est conclu le traité d'Ulm, le
3 juillet 1620, par lequel les princes catholiques allemands
s'engageaient à n'attaquer ni les princes de l'Union ni les Etats
héréditaires du Palatin, si l'Union des Princes allemands s'en-
gageait de même à l'égard de la Ligue à ne pas secourir les
Bohémiens (2).

Ici encore, les neutres ne sont assurés de leur tranquillité

(1) Cité par M. Baudenet d'Annoux, *Le développement de la neutralité de Grotius à Vattel*. Thèse Paris, 1910.

(2) Cf. aussi la politique suivie par Richelieu en 1629 (Mémoires, t. II, édition Petitot, 1823).

que si le belligérant a reconnu leur neutralité. Ils seront obligés quelquefois de l'acheter, à bon prix : car le belligérant spéculé sur ce désir de paix et en tire profit. Ainsi Gustave Adolphe ne veut bien admettre la neutralité des comtes de Frise et d'Oldenbourg que si ces derniers rompent leurs obligations envers l'Empereur.

D'autres fois, ce sera le belligérant qui s'assurera par traité de la neutralité de certains princes pour assurer ses arrières ou avoir les mains libres sur un point. L'exemple célèbre est celui de Louis XIV signant des traités de neutralité avec des princes d'Allemagne pour les détacher de la Hollande, contre laquelle il va entreprendre la guerre (traité de 1673 avec l'électeur de Brandebourg) (1). C'est dans ce sens que Vattel écrira : « Une nation qui fait la guerre ou se prépare à la faire, prend souvent le parti de proposer un traité de neutralité à celle qui lui est suspecte. »

(1) Et en 1669 : très curieux détails dans les *Mémoires pour servir à l'Histoire de Brandebourg*, De main de Maitre (pseudonyme de Frédéric II), s. l., 1751, t. I, p. 107.

CHAPITRE II

Formation de la Neutralité.

Was ist das Neutralitat ? Ich verstehe es nicht.

(GUSTAVE-ADOLPHE à GUILLAUME
DE BRANDEBOURG.)

SECTION I. — La phase historique de la Neutralité.

Un véritable droit de neutralité, au moins une doctrine s'est fait jour, que Grotius cristallise à l'orée du xvii^e. L'illustre publiciste distingue neutralités parfaite et imparfaite, considérant le caractère juste ou injuste de la guerre. Mais seule une confrontation avec les faits d'une part, avec les coutumes de guerre d'autre part, permet de saisir pourquoi sa doctrine reste parfois obscure et n'arrive point à des conclusions précises.

Or, quelques années avant la parution de son fameux *De jure belli ac pacis* (1625) a éclaté un conflit long et cruel qui nous fournit d'innombrables exemples que la volonté de rester neutre ne sera presque jamais respectée par les belligérants chez ceux qui l'ont manifestée. Schiller stigmatisera avec force, dans sa célèbre *Histoire de la Guerre de Trente Ans* les exactions et les violations du droit : résumant sa pensée, après un portrait de Wallenstein, il ajoute : « Nulle différence entre amis et ennemis, même arbitraire pour le passage des troupes et les cantonnements sur les terres de tous les souverains, mêmes extorsions et mêmes violences (1). » Mais l'on ne sau-

(1) L'histoire et la littérature populaire rendent témoignage de la cruauté de cette guerre durant laquelle des provinces entières (Bohême, Poméranie, Brandebourg) perdirent les 2/3 de leur population. Pour l'état

rait juger de la nature exacte de ces violences, si l'on n'envisageait dans le détail quelques coutumes de guerre : droit de passage, occupation des places, levées des troupes en pays neutre (1).

Le passage, en territoire neutre, était un droit pour les belligérants : Grotius estimait que les neutres ne pouvaient le refuser qu'en cas de guerre injuste ; sinon, ils pouvaient être contraints par la force. Le publiciste hollandais, pour justifier sa position, insinuait que tout territoire, en vertu d'un reste de communauté primitive, est grevé d'une servitude de passage (2). La géographie politique de l'époque interdisait qu'il en fût autrement : l'Europe continentale, mises à part la France et l'Espagne, était une invraisemblable mosaïque de principautés, de provinces, d'enclaves et d'apanages, que le hasard des échanges et des mariages avait si étroitement mêlés, que les belligérants n'auraient jamais pu mettre sur pied un plan de campagne, s'ils avaient dû tenir compte des droits de chacun (3).

Grotius exigeait seulement que le passage fût opéré sans violence et que les frais fussent remboursés au neutre : c'est la théorie du *passus inocuus*. Dans les faits, il en allait autrement : en 1630, Wallenstein exige du duc de Poméranie, Bogislas XIV, le droit de passage de son armée, puis s'arrête en chemin, campe en territoire neutre et oblige le duc à entretenir son armée. Dans son *Histoire du Maréchal de Guébriant*, Jean Le Laboureur rapporte que le landgrave de Hesse envoya une supplique au roy de France, dont les troupes ravageaient le territoire neutre de Brunswick ; le landgrave essaya un refus et le duc de Brunswick ayant

d'esprit des soldats et des chefs, consulter les deux fameux ouvrages de Grimmelshausen : la *Vagabonde Courage* et le *Simplicissimus* (Renaissance du Livre, trad. par M. Colleville).

(1) Cf. M. Baudenet d'Annoux, *op. cit.*

(2) Argument que soutiendra avec quelque vraisemblance l'Empereur à l'égard des Princes.

(3) A cette intrication géographique correspond une égale intrication de droits politiques, reste de la pyramide féodale qui va, en Allemagne, du prince à l'Empereur par toute une gamme de droits plus ou moins souverains. Aussi verra-t-on ce paradoxe d'un prince qui, pour un conflit, est à la fois neutre et belligérant, en raison de deux titres différents qu'il assemble sur sa tête : durant la guerre de 1734, Georges II était neutre en tant que roi d'Angleterre et belligérant en tant qu'électeur de Hanovre. Ainsi encore l'habile Frédéric II, lors de la première affaire de Pologne, neutre comme roi de Prusse et intervenant comme prince du Saint Empire.

appelé les Impériaux à son secours, ses terres devinrent un champ de batailles. C'était précisément ce que voulaient éviter les populations, dont les territoires étaient géographiquement le lieu naturel de rencontre des armées belligérantes ; à cette intention, ils se faisaient délivrer des « lettres de neutralité », qui ne les protégeaient d'ailleurs pas toujours, comme le montrent les malheurs des duchés lorrains, en 1552, lors de la guerre entre Henri II et Charles Quint : le roy de France, ayant accordé ces lettres, n'hésita pas pour cela à pénétrer en territoire neutralisé ; comme les Impériaux approchaient, les Lorrains firent demander des lettres parallèles à l'Empereur, dont le chancelier retarda l'octroi, son maître n'ayant pas encore décidé « s'il prendroit son chemin par Lorraine » (1).

Une autre pratique courante était l'occupation des places situées en territoire neutre, dans le but d'assurer ses communications ou d'empêcher l'adversaire de s'en faire un point d'appui. Grotius l'admettait mais faisait une obligation à l'occupant de vider les lieux, dès que le danger était passé. Cette menace, suspendue sur la tête des citoyens neutres, était comme un moyen politique dont jouaient les belligérants : comme Francfort ravitailla les troupes françaises, le ministre de Noyers écrivit au Maréchal de Guébriant qui propose de s'emparer purement et simplement de la ville : « Je garde le point principal pour le dernier qui est de savoir si les alliances que vous retirez de Francfort, tandis qu'il demeure en neutralité, ne sont plus utiles que la prise ne serait avantageuse » (2). Là encore, l'intérêt dicte la loi.

Autre pratique : la levée des troupes en pays neutre. Les exemples en sont innombrables et se poursuivent fort avant dans le XVIII^e siècle (3). Grotius ne voyait pas là un droit pour le belligérant, mais une simple faculté : il ajoutait que si le secours, accordé par le neutre, prolonge la guerre, celui-ci « commettait un acte criminel », passible de repression de la part de l'autre belligérant. Ici apparaît la contradiction de Grotius avec soi-même : ne distinguant plus guerres juste et injuste, il annonce déjà la conception de la neutralité impartiale dans l'abstention, car, en tout état de cause, un se-

(1) Cité par M. Zeller, *op. cit.*

(2) *Histoire de Le Laboureur*. Cité par M. Baudenet, *op. cit.*

(3) Durant la guerre d'Indépendance des États-Unis, l'Angleterre, qui a toujours répugné à faire de ses citoyens des soldats, enverra encore à cette époque un contingent de 22.000 hommes, recrutés chez ses fournisseurs habituels : princes de Hesse, Brunswick ou Anspach.

cours accordé prolonge la guerre. Les faits, du moins, résistent à sa théorie : l'idée nationale n'est pas encore assez élucidée pour que les princes soient rendus responsables des actions de leurs sujets (1). D'ailleurs, l'organisation de l'armée entraîne cet état de faits : car elle est fondée sur le principe de l'attachement personnel du soldat à son officier, des officiers aux « colonels » ; dès lors, le prince est censé ignorer ce que font des troupes, objets de propriété des particuliers. D'autre part, les armées, étant en majeure partie composées de mercenaires, sont considérées comme des marchandises que l'on cède à qui les achète. Cela est jugé de bonne guerre, si l'on peut dire alors que précisément les princes sont officiellement en paix. Mais ce n'est qu'en apparence qu'ils se désintéressent ainsi des faits de leurs sujets : Henri IV, qui est en paix avec l'Espagne, laisse des régiments entiers aller prendre du service dans les Provinces-Unies qui se sont révoltées ; cinquante ans plus tard, Charles I^{er} d'Angleterre, qui reste en paix avec l'Empereur, autorise un de ses sujets à lever 6.000 hommes qu'il doit « livrer » au parti protestant d'Allemagne.

Souvent encore, ce sont les princes en personne qui fournissent troupes et subsides : si le « traité de fourniture » est antérieur (et la période suspecte n'est pas prise en considération) à la déclaration de guerre, l'autre belligérant ne saurait s'en formaliser (2). C'est ainsi que par le fameux traité de Bernwald (janv. 1631), le roy de France s'engageait à fournir à Gustave-Adolphe de Suède les subsides nécessaires à l'entretien d'une armée de 36.000 hommes (soit quatre cent mille écus par an) et même l'autorisait, sous condition de réciprocité, d'enrôler sur territoire français. L'Empereur Ferdinand ne vit pas dans l'exécution de ce traité un acte d'agression de la France à son égard (3).

(1) Cela est manifeste, au xvi^e, où les Espagnols donnent la chasse aux navigateurs français puis anglais dans les eaux du Nouveau-Monde, alors que les gouvernements de la métropole sont en paix. Ce n'est que durant la deuxième moitié du xvii^e que se fera jour la conception mercantile de l'Etat (qui le rend responsable des intérêts, donc des faits de ses sujets) avec toutes ses conséquences : économiques (substitution des marines nationales aux vaisseaux corsaires armés par des particuliers), politiques (politique coloniale) et juridiques (revendication générale du principe de la liberté des mers). Cf. *infra*.

(2) C'est alors le cas de neutralité imparfaite, que distingue Grotius,

(3) C'est que, dans ce traité, sous l'influence peut-être du P. Joseph. Richelieu avait obtenu de Gustave-Adolphe que celui-ci assurât la neu-

Cependant, la condition d'impartialité apparaît souvent : « certaines lettres de neutralité stipulent que les bénéficiaires sont tenus d'observer l'égalité entre les deux belligérants, c'est-à-dire que s'ils fournissent des vivres à l'un d'eux, ils doivent aussi le faire pour l'autre, par réciprocité » (1).

Cette rapide analyse montre que la distinction entre guerre juste et injuste, qu'avaient posée les théologiens et les premiers internationalistes, n'a guère eu de retentissement pratique, en ce qui concerne le fait de la neutralité (2). Grotius faisait aux neutres un devoir « de ne rien faire qui soit de nature à rendre plus puissant celui qui soutient une cause mauvaise ou à gêner celui qui mène une guerre juste » : mais la force fut la loi durant cette Guerre de 30 ans, où l'homme donna la pleine mesure de sa cruauté et de sa fourberie.

SECTION II. — La phase politique.

C'est dans ces circonstances que se tint le Congrès de Westphalie qui en raison du nombre de nations représentées (cinquante-cinq députations d'états et deux médiateurs pour le Saint-Siège et Venise) fut vraiment les Etats Généraux d'Europe.

Et les nouveaux principes politiques ou religieux qui y furent appliqués pour la refonte de la carte du monde, créèrent le climat où se développa le droit international moderne jusqu'au traité de Versailles.

Tout d'abord, le coup de grâce est donné à l'unité de l'Europe, dans sa constitution religieuse et politique : la Papauté, dans son action temporelle et l'Empire, essuient ensemble un grave échec, parce qu'ensemble ils ont incarné, sur des plans différents, une même idée, désormais impossible. Les grandes puissances se constituent, autour desquelles graviteront les Etats secondaires, dont l'apport sera essentiel au jeu du nouvel équilibre, c'est-à-dire des futures coalitions. Charles Vergé,

tralité aux princes de la ligue catholique. Cf. Guizot, *Histoire de France* t. IV, p. 136.

(1) Cf. Gaston Zeller, *op. cit.*, p. 469.

(2) Néanmoins, l'idée de ne faire que de justes guerres hante toujours les chefs d'États. Cf. le Testament politique de Richelieu ; la déclaration préliminaire de l'Autriche, à la veille de la guerre de 1734 ; ou encore la déclaration du Roi de Prusse « pour prendre les armes contre la France » (26 juin 1792).

dans son introduction au *Précis de droit des gens* de F.-G. de Martens, en a parfaitement résumé les conséquences. « Lorsque les Etats modernes organisés et les consciences irrévocablement divisées firent comprendre le besoin de garanties réciproques et accepter la scission des croyances, un nouveau principe surgit, celui de la souveraineté de chaque Etat, et une grande idée, celle de soumettre la souveraineté de chaque Etat sous la garantie collective de tous les autres, celle d'opposer à l'ambition d'un Etat puissant l'union des autres comme barrière infranchissable. » Tel est le nouveau principe d'équilibre, fondé sur la solidarité des intérêts, un besoin commun de sécurité.

Dans ce traité où toutes les valeurs sont révisées, la neutralité trouve sa place et reçoit un début de codification : « toutes les fois que quelqu'un voudra pour quelque occasion et en quelque temps que ce soit, faire passer des soldats par les terres ou les frontières des autres, ce passage s'en fera aux dépens de celui à qui les soldats appartiennent et cela sans causer aucun dégât, dommage, ni inconvénient à ceux par les terres desquels ils passeront » (Traité de Münster, 24 octobre 1648). C'était là consacrée la définition du « passus inocuus » que Grotius avait donnée : mais il avait fallu pour qu'elle fût acceptée, les exactions, dont la liste est longue (1), d'un Gustave-Adolphe ou d'un Wallenstein.

Mais, et ceci est plus important, le Traité de Westphalie a posé les deux grands pôles, autour desquels la neutralité va se développer avec vigueur : la souveraineté absolue et l'égalité des Etats.

Les princes devenant libres sur leur territoire aussi bien au spirituel qu'au temporel, ils pourront faire entre eux ou avec des tiers, toute alliance ou traité qui leur conviendra (dans la mesure où ils n'affaibliront pas leur lien avec l'Empereur (2) : (réserve faite pour les princes allemands). Par là, le droit à la

(1) Cette liste a été dressée par Combes dans son *Histoire de la formation de l'équilibre européen*. Paris, 1854, p. 185.

(2) Le chef de la maison d'Autriche appellera cette réserve par laquelle il veut empêcher les princes de rester neutres. « La guerre à laquelle on nous a forcés est une guerre juste, publique et commune à l'Empire ; pour la soutenir avec succès, tous les vassaux et sujets de l'Empire, tant petits que grands, doivent prendre les armes... Qu'ils n'accordent point aux ennemis de quartiers, de passages, de levées de soldats, de transports, de munitions de guerre ou de bouche ou de choses semblables » (Déclaration aux princes lors de la guerre de 1734). On le voit : les choses, en un siècle, ont bien changé.

neutralité, qui avait subi de si cruelles épreuves durant la Guerre de Trente Ans, est implicitement reconnu.

Egalité, en second lieu, qui n'est que le corollaire de cette souveraineté : car celle-ci étant désormais fondée sur le sentiment, que chaque Etat va nourrir, d'indépendance à l'égard de tout ordre politique ou spirituel qui lui serait supérieur, comment chacun de ces Etats ne s'estimerait-il pas l'égal du plus grand ? Lors du congrès, mille signes en sont déjà la manifestation : notre envoyé Servien refuse à Ferdinand le titre de « Toujours Auguste » pour marquer l'égalité où son maître se tient à l'égard de l'Empereur ; les questions de préséance jouent un rôle considérable, risquant parfois de tout brouiller, en raison de l'intransigeance des députés : enfin, l'égalité de traitement est accordée à la république de Venise, aux Provinces-Unies, aux ambassadeurs de la Savoie. C'est la marque d'une égalité entre les Etats qu'ils soient monarchies, républiques ou villes libres.

La politique de Louis XIV, amorcée par Richelieu, louangée par les écrivains classiques, admirée par l'Europe, va renforcer encore le prestige de ces notions de souveraineté, partant d'égalité. Aussi le xviii^e va-t-il largement annoncer la notion moderne de neutralité (1). A cet égard, la politique de Frédéric II de Prusse est significative. D'une part il pratiquera, à son avantage, une politique active où la neutralité, la sienne ou celle des autres qu'il garantit, va jouer un rôle important : ainsi vers la fin de 1742, il signe un traité avec l'Angleterre par lequel il garantit la neutralité du Hanovre (2), l'Angleterre garantissant à son tour l'intégrité du territoire et des dernières conquêtes prussiennes. Mais apprenant que Georges de Hanovre prépare un corps expéditionnaire qui

(1) Certes, le droit des neutres sera encore souvent violé, et affreusement : violations commises par Charles XII de Suède du droit des villes libres de Dantzick (1704) ou Elbing (1705) ou encore la fameuse affaire des archives de Dresde.

Quant au passage de troupes en territoire neutre, il se fait avec les violences coutumières. On en a une preuve dans l'enthousiasme que rencontrèrent les armées françaises en 1741 dans les provinces neutres rhénanes, parce que cette fois-là, pour des raisons diplomatiques, le « passus » fut vraiment « innoxius » « Nous avons abondance et affluence de tout », écrit Maurice de Saxe. Et un autre officier, « Nous avons changé et tourné la tête de tous les Allemands ». Cf. *Frédéric II et Marie-Thérèse* par le duc de Broglie. Paris, 1890, t. II, p. 31 et seq.

(2) La France l'avait déjà garantie le 27 septembre 1741, pour prix de la non-opposition de Georges de Hanovre à l'élection d'un candidat de la France pour la Bavière.

doit porter secours à Marie-Thérèse, en lutte avec la France, il menace l'ambassadeur anglais Hyndford de violer la neutralité qu'il vient de garantir : « Si votre maître fait la guerre à l'empereur, je le prie de se souvenir que le Hanovre est à une petite distance de chez moi et que j'y peux entrer quand il me plaira (1). » Et sur ce, il fait le projet d'en appeler à la Diète Germanique pour que soit formée sous son commandement avec tous les contingents impériaux une armée, dite de neutralité ou d'observation qui serait « chargée de protéger contre l'invasion étrangère l'intégrité du sol germanique » (2). Encore, en 1756, il profitera de la guerre entre la France et l'Angleterre pour signer avec cette dernière un nouveau traité de neutralité, à la condition qu'aucune puissance étrangère n'entretienne de troupes en Allemagne.

D'autre part, en tant que neutre, il se refusera à certaines pratiques, qui étaient la condition de toute neutralité. Il refuse, en 1735, le passage dans ses Etats aux troupes russes, lors d'une poursuite que celles-ci tiennent à des éléments polonais réfugiés sur les terres de l'archevêché de Warnim. De même, il limite la levée des troupes en pays neutre, lorsqu'il refuse le passage à des contingents recrutés par l'Angleterre dans les principautés de Brunswick, Anspach ou Waldeck qui demandent de se diriger vers la mer par les territoires de Minden et de Magdebourg, dépendants de sa couronne (3).

Merveilleuse politique d'un Frédéric II animé du seul souci d'agrandir son royaume, d'y marquer son entière souveraineté et d'interdire en Allemagne les interventions étrangères ; dont le duc de Broglie a pu écrire qu'elle « faisait de la Prusse le rempart et le bouclier de l'unité germanique, en attendant qu'elle pût en être l'incarnation (4) ».

De ce nouvel état de choses, nous trouvons la résonance dans l'œuvre de Vattel, dont le *Droit des Gens* paraît en 1758. S'il ne fait souvent que reprendre à son compte les solutions proposées par Grotius ou Pufendorf, il les entoure de restrictions qui sont autant de garanties pour les neutres. Ainsi, la neutralité ne suit plus le destin changeant que la conception

(1) Duc de Broglie, *Frédéric II et Louis XV*, t. I, p. 277.

(2) *Id.*, p. 281.

(3) A cette même époque, Catherine de Russie avait interdit le recrutement sur son territoire de soldats, toujours destinés à l'Angleterre, à propos duquel elle lance son mot fameux « Ils croient pouvoir tout faire avec leurs guinées ! »

(4) Broglie, *op. cit.*, p. 282.

de la guerre, toujours changeante, lui imposait : elle apparaît déjà comme une limitation à la guerre, quelle que forme qu'adopte celle-ci dans ses modes ou ses buts.

Si Vattel, par exemple, admet, en principe, le droit de passage à travers les territoires neutres, il le subordonne à la condition de stricte « inocuité ». Mais le progrès, c'est qu'il approfondit celle-ci : car, en dernière analyse, il laisse le prince du territoire neutre en être juge. Nous sommes bien à l'époque où s'épanouit la souveraineté. De même, alors que Grotius considérait le passage comme un droit strict, que le neutre ne peut refuser qu'en cas de guerre injuste, Vattel, se plaçant, au contraire, du point de vue du neutre, n'admet le passage du belligérant par la violence que si le refus est d'une injustice manifeste. Et d'ajouter que le neutre pourra toujours refuser « s'il est très faible et que l'autre menace d'employer la force, s'il craint que cette conception n'amène la guerre sur son territoire et surtout lorsque la guerre est injuste ». Tant de restrictions arrivent bien à paralyser un principe ! Et même, toutes conditions contraires étant remplies, si le neutre autorise le passage, il réclamera de nouvelles garanties de fait : les armes seront consignées, les armées divisées en petits détachements, des cautions et otages fournis (1).

L'internationaliste suisse posait également, au sujet de la levée des troupes en territoire neutre, et le principe et les conditions qui paralysent celui-ci. « Lors donc, écrit-il, qu'un peuple est dans l'usage, pour occuper et pour exercer ses sujets (2), de permettre des levées de troupes en faveur de la puissance à qui il veut bien les confier, l'ennemi de cette puissance ne peut traiter cette permission d'hostile, à moins qu'elle ne soit donnée pour envahir des Etats ou pour la défense d'une cause odieuse et manifestement injuste » (Chap. VII, § 110). Et il ajoute deux autres conditions matérielles : la première que les auxiliaires ne forment pas l'essentiel de l'armée belligérante, la seconde qu'ils ne soient pas fournis gratuitement (3).

(1) Vingt ans auparavant, Bynkershoek avait été plus loin lorsqu'il écrivit que les neutres n'ont pas à s'établir comme juges entre les belligérants et qu'ils sont également amis des deux parties (Cf. Oppenheim, *International Law*, vol. 2, § 288).

(2) Vattel songe manifestement à ses compatriotes qui ont pris du service étranger.

(3) Allusion à la politique de la Saxe, en faveur de l'Autriche, après le traité de Leipzig.

Enfin, il n'admet qu'en cas d'extrême nécessité l'occupation d'une place neutre et encore « pour prévenir l'adversaire dans les desseins qu'il a sur cette même place, quand le maître n'est pas en état de la garder » (Chap. III, § 122).

Bref, qu'une nouvelle philosophie politique, celle même de la Révolution française, fasse appel à l'idée de nation, dont l'armée soit composée de citoyens et non de mercenaires, et un mode nouveau de guerre se substituera à l'ancien : la notion de neutralité sera bouleversée.

I. — *Une politique marchande.*

A) LES LIGUES DE NEUTRALITÉ ARMÉE.

Durant que la neutralité terrestre progressait ainsi par la plus tourmentée des voies, les principes de la neutralité maritime se dégageaient sur un rythme plus rapide, parce que tout le monde avait intérêt à les reconnaître. En effet, quelques nations d'Europe ont eu seules le privilège à travers les siècles de décider par la force des armes, de sa constitution et de son équilibre ; il y eut toujours de grandes et de petites puissances : or la neutralité terrestre étant surtout pratiquée par celles-ci, ses règles se définirent d'abord par la bonne volonté ou l'intérêt passager des belligérants.

Mais il n'en alla pas de même pour la neutralité maritime : parce qu'elle entraîne avec elle la notion de liberté de la mer, c'est-à-dire de la pêche d'abord, puis du commerce. Or de celle-ci, petits et grands, belligérants et nations en paix éprouvent un besoin commun, si ce n'est égal. « Deux nations qui négocient ensemble se rendent réciproquement dépendantes : si l'une a intérêt d'acheter, l'autre a intérêt de vendre et toutes les unions sont fondées sur des besoins mutuels (1). » La phrase célèbre de Montesquieu explique que très vite, sur la base de relations de fait, la nécessité d'un compromis soit apparue. Compromis qui limite la saisie de la marchandise à la contrebande de guerre, du bâtiment au pavillon qu'il bat, l'endroit où le saisir aux côtes et ports bloqués ; compromis, parce que des principes opposés se heurtent sans solution possible de principe : ceux de la souveraineté et de la liberté des mers, de la liberté de commerce pour les neutres et de la

(1) Montesquieu, *Esprit des Lois*, Liv. XX, chap. II.

volonté d'affamer le pays ennemi pour le belligérant. Les droits de la guerre l'emportent souvent, parce qu'ils sont imposés par les moyens de la guerre ; mais périodiquement, les droits des neutres seront soutenus par les mêmes moyens (neutralité armée) jusqu'à ce qu'une doctrine apparaisse, dont une grande nation se fasse la championne, et qu'une réglementation internationale vienne sanctionner les pratiques lentement dégagées.

La neutralité armée fut une réaction des neutres contre les belligérants qui prétendaient non point tant à la souveraineté de droit sur les mers qu'à une suprématie de fait : aussi est-il naturel qu'elle aie surtout joué contre l'Angleterre.

Certes, un juriste américain (1) montrait récemment que ces termes de « Ligue de neutralité armée », réservés jusqu'à présent aux Ligues de 1780 et de 1800, pouvaient aussi bien s'appliquer à nombre d'alliances, comme celle conclue entre la Hollande et la ville de Lübeck (1613) lors de la guerre sans merci que se livraient le Danemark et la Suède ; entre le Danemark, la Suède et la France (1691-1693) contre l'Angleterre ; entre la France, la Hollande et l'Angleterre lors d'une nouvelle guerre entre le Danemark et la Suède (1657-1660), alliances ayant toutes pour but de protéger le droit de commercer des neutres.

Mais c'est contre l'Angleterre que les ligues de neutralité armée se sont constituées avec le plus de fréquence et de force parce qu'en raison de son génie et de sa situation géographique, elle a toujours poursuivi une politique contraire aux intérêts des neutres : celle de la suprématie des mers. Montesquieu a pu écrire d'elle : « D'autres nations ont fait céder des intérêts de commerce à des intérêts politiques : celle-ci a toujours fait céder ses intérêts politiques aux intérêts de son commerce » (2).

Son génie est, en effet, marchand ; son cœur bat non point à la Cour mais à la Cité ; ce n'est pas le roi qui parle son langage (il est souvent étranger) mais l'Amirauté. Pour elle, la liberté des mers est un principe et elle ne fonde jamais sa politique sur un principe mais sur son intérêt et sur les faits que lui impose la politique des autres. Si l'Espagne a très vite abandonné, malgré la bulle d'Alexandre VI, sa prétention à la souveraineté dans les mers de l'Empire des Indes, Gênes

(1) *Maritime Neutrality To 1780* by Carl Kulsrud, Boston (1936).

(2) Montesquieu, *Esprit des Lois*, Liv. XX, chap. VII.

dans la mer Ligurienne, Venise dans la mer Adriatique, le principe du « mare liberum » exposé par Grotius est encore combattu, de l'ordre du roi, par John Selden, pour être d'ailleurs soutenu vingt ans après contre la France.

Autre exemple. La France est le plus redoutable de ses adversaires ; elle est grande exportatrice de blé et de vivres. Aussi, l'Angleterre cherchera-t-elle toujours à donner de la contrebande de guerre une définition aussi large que possible, comprenant les denrées, parce qu'ainsi elle peut affaiblir les alliés que la France ravitaille et se procurer à vil prix, par voie de confiscation, ce que son sol ingrat lui refuse. Et elle ne craint pas que la règle se retourne contre elle, parce qu'elle a confiance dans ses corsaires, les redoutables *sea-dogs*, et dans sa flotte assez puissante pour convoier en toute sécurité (1).

Sur le continent, une politique habile de marchandages et de coups de force par laquelle elle ne cherche point à se donner la première place dans le concert européen, mais à empêcher qu'un autre ne la prenne, profitant de toutes les fatalités qui épuisent les nations pour s'accroître dans la mesure où elles s'affaiblissent : telle est sa politique constante qui semble répondre au vœu de Cicéron : « *Nolo eundem populum, imperatorem et portitorem esse terrarum* ».

Ainsi, après trois siècles d'activité, vers le milieu du XVIII^e, elle se trouvera être l'arbitre de l'Europe et la métropole du premier Empire colonial constitué, on ne sait trop, par une obscure volonté ou les faveurs du hasard.

Pour une nation si réaliste qui n'a jamais protégé un peuple (Hollande, Portugal) que pour qu'il serve à son dessein, la liberté de commercer des neutres ne fut qu'un mot. Certes, le système très large du « Consulat de Mer » (2) est son système d'adoption jusqu'en 1856 : mais qu'une guerre éclate, où elle est engagée, qu'une nation émette une prétention qui lui porte ombrage et un Ordre du Conseil Privé renverse aussitôt le système, rétablit les règles les plus dures aux neutres, dont les deux plus fameuses sont résumées dans les formules « infection hostile » et « blocus sur le papier » (3).

Cependant, quelle que fût sa puissance durant la seconde

(1) Cf. le cours professé par M. Deak sur « la neutralité » en déc. 1937 à la Fondation Carnegie de Paris (2^e et 3^e leçons).

(2) Analysé *supra*.

(3) Les plus retentissants renversements de système ont date en 1689, 1744, 1755 et 1807.

moitié du XVIII^e, l'Angleterre devait subir un échec : l'indépendance des Provinces-Unies. Pour lutter contre ses colonies révoltées d'Amérique et la France, qui leur était alliée, elle reprit le système coercitif. Elle fut ainsi amenée à capturer en Méditerranée deux vaisseaux russes transportant du blé à destination présumée de la France. Le plus vif mécontentement régnait contre ces mesures dans une Europe, où, comme nous l'avons vu, les droits des neutres commençaient à être parfaitement définis. Catherine II, conseillée par le chancelier Panin, se saisit de l'occasion pour faire une déclaration, le 28 février 1780. Celle-ci comprenait trois points principaux : 1^o les navires neutres peuvent naviguer librement sur mer et près des côtes des nations en guerre ; 2^o les marchandises, appartenant à un Etat belligérant, ne pourront être saisies sur navires neutres, à moins qu'elles ne constituent de la contrebande de guerre ; 3^o le nom de port bloqué ne pourra être donné qu'à un port effectivement surveillé par des bâtiments de guerre « arrêtés et suffisamment proches pour que leur permanence et leur proximité en rendent l'accès dangereux (1) ».

La Suède et le Danemark, grands champions au XVIII^e de la liberté des mers, approuvèrent aussitôt la déclaration et s'allièrent avec la Russie pour défendre les principes posés par elle : les trois pays unissaient leurs forces navales dans la mesure de leurs moyens et déclaraient la mer Baltique fermée aux navires belligérants. Tel fut le traité de Neutralité armée, dite du Nord (9 juillet-1^{er} août 1780).

La France avait, dès le 25 avril de la même année, accédé à la déclaration. D'autres pays l'imitèrent : les droits des neutres s'affirmaient (2).

Mais survint la Révolution française : d'un point de vue extérieur, elle entraîne vingt ans de guerre sans merci parce que le mouvement idéologique qui l'anime, révolutionnaire ou impérialiste, menace la constitution sociale et politique de l'Europe. Dans ces conditions, les droits des neutres vont être systématiquement violés : tel est le sort de la fragile institution de la neutralité qu'à peine reconnue comme une loi, une « guerre de religion » viendra retarder son essor, qu'à peine

(1) Cf. *Official documents peering on the around Neutrality of 1780 et 1800*. Publi. Carneggie, 1917.

(2) Hollande, Prusse, Etats-Unis, Autriche (1781), Portugal et Royaume des Deux Siciles (1783).

traduite en lois, une nouvelle guerre de religion viendra violer celles-ci.

Dès 1791, la Russie et l'Angleterre sont alliées. Comme l'Angleterre a ordonné la saisie de tout navire neutre faisant voile vers un port français, la Convention française riposte par la loi du 9 mai 1793 : tout navire fournissant des vivres aux ennemis de la patrie sera de bonne prise, le pavillon ne couvrant plus la marchandise. L'Angleterre surenchérit : tout navire cherchant à forcer le blocus des côtes de France sera capturé, au besoin par des corsaires. Alors, le Danemark et la Suède s'unissent, une fois de plus, pour résister à ces prétentions, au moins dans la mer du Nord (27 mars 1794).

La France qui souffrait de la désorganisation de sa flotte, due à l'émigration des officiers nobles et à l'incapacité de ses gouvernants en matière maritime, réagit à son tour par le fameux décret du 18 janvier 1798, prélude du blocus napoléonien : désormais, la qualité de neutre ou d'ennemi sera déterminée par la cargaison ; tous les bâtiments neutres transportant des marchandises ennemies seront de bonne prise et seront qualifiées comme telles toutes marchandises provenant d'Angleterre ou de possessions anglaises.

Bref, les droits des neutres étaient foulés aux pieds. La Russie, dont le czar était d'humeur indépendante et admirait au fond l'effort gigantesque de la France, finit par rompre avec l'Angleterre et signe avec la Suède et le Danemark le second traité de Neutralité Armée (Convention de Saint-Petersbourg du 18 décembre 1800).

Lors du premier traité, Catherine II, considérant son œuvre, l'avait qualifiée de ce mot désabusé : « nullité armée ». Si elle avait minimisé la sienne, elle avait du moins jugé à l'avance celle de son successeur. Car, à la Convention de Saint-Petersbourg, l'Angleterre riposta immédiatement en bombardant Copenhague (1) et en détruisant la flotte danoise dans la rade de la ville. L'assassinat de Paul I^{er} étant survenu, le nouveau czar céda à l'Angleterre, signa avec elle la Convention du 17 juin 1801 qui, à tout prendre, n'était qu'un demi-succès en regard de la pratique traditionnelle de l'Angleterre. En effet, aux termes de la convention, la capture était limitée, à bord des vaisseaux neutres, aux marchandises de propriété ennemie et de contrebande de guerre ; d'autre part, ni les

(1) *Après déclaration de guerre* (Diction. Diplo., t. II, p. 222) ; *En pleine paix* (Fauchille, n° 1518).

armateurs particuliers ni les corsaires n'avaient plus droit de visite à bord des navires d'un Etat neutre, convoyés par des navires de guerre de cet Etat ; puis, pour qu'un navire fût considéré comme appartenant au pays dont il arborait le pavillon, il fallait que fussent ressortissants de ce pays le capitaine et la moitié au moins de l'équipage (1) ; enfin, il n'y aurait blocus que lorsque le port serait interdit par des navires arrêtés ou suffisamment proches : petite particule sans importance mais qui permettait à l'Angleterre le blocus par croisière.

Ces dispositions, assez peu respectées, d'ailleurs, en pratique, durèrent jusqu'en 1807, l'année la plus lumineuse de l'étoile napoléonienne qui vit l'entrevue de Tilsitt et le blocus général de l'Angleterre : celui-ci avait été décrété à Berlin le 21 novembre 1806 comme réponse à l'Order in Council du 16 mai 1806 qui déclarait bloqués, sur le papier, tous les ports et côtes de l'Elbe à Brest. Donc, le 14 novembre 1807, toutes les mesures coercitives à l'égard des neutres étaient rétablies dans un texte du Conseil (2) où sont invoqués la Providence, le bonheur du genre humain, finalement les nécessités de la politique britannique.

Mais, durant ce temps, s'élaborait une nouvelle doctrine de neutralité destinée à servir de principe constant à la politique d'une démocratie marchande qui s'organisait au delà de l'Océan et dont la première des applications fut d'éviter toute participation aux longues guerres européennes du début du XIX^e siècle.

(1) Des centaines de navires de toute nationalité battaient alors frauduleusement pavillon américain.

(2) Le texte (cité par Fauchille, n° 1520) est trop plein d'humour pour que nous résistions à le transcrire ici : « S. M. se trouve forcée de prendre de nouvelles mesures pour établir et maintenir ses justes droits et pour conserver cette puissance maritime que, par les faveurs spéciales de la Providence, elle tient de la valeur de son peuple et dont l'existence n'est pas moins essentielle au bonheur du genre humain qu'elle ne l'est à la sûreté et à la prospérité des états de S. M. »

B) LA DOCTRINE DE MONROE.

« L'esprit de commerce produit dans les hommes un certain sentiment de justice exacte, opposé d'un côté au brigandage et de l'autre à ces vertus morales qui font qu'on ne discute pas toujours ses intérêts avec rigidité et qu'on peut les négliger pour ceux des autres. »

(MONTESQUIEU, Livre XX, ch. 2).

C'est une singulière fortune que celle de la doctrine de Monroe. On l'appelle doctrine mais elle ne découle point d'un impératif moral ou religieux qui justifie cette appellation. Elle porte le nom d'un Président qui, loin de l'avoir créée, ne faisait en l'énonçant que reprendre une règle traditionnelle, dont peut-être il n'approuvait guère les effets. On la définit comme un dogme permanent de la politique américaine « mais si on a pu parler de l'évolution des dogmes, jamais peut-être le mot n'aura été aussi motivé qu'ici » (1).

Le plus sûr de ce dogme est l'adhésion quasi unanime qu'il a trouvée dans la nation américaine, avant d'être paradoxalement reconnue comme système international (2).

C'est qu'il énonçait une règle politique dont les événements du XIX^e vinrent constamment justifier l'opportunité et renforcer les conditions de son application : avènement de la démocratie et du capitalisme mercantile, disparition de l'empire colonial espagnol en Amérique et d'autre part, prépondérance croissante des U. S. sur le continent américain et leur expansion commerciale dans le monde. A fin d'analyse, le succès de la « doctrine de Monroe » est dû à l'esprit réaliste des gouvernants qui l'invoquèrent avec suffisamment de force pour que l'on crût qu'ils l'appliquaient, et de souplesse pour que l'on ne sût jamais si les faits confirmaient les principes de la doctrine ou si ses principes s'adaptaient aux nécessités successives de la politique américaine.

Comme d'un point de vue européen, le plus clair de cette politique se traduit dans la forme de la neutralité, il est na-

(1) Louis Le Fur, *Précis de Droit international Pub.*, p. 307.

(2) Art. 21 du Pacte.

tuel que l'on puisse « dire que dans sa forme finale, le régime de la neutralité, porte très nettement l'empreinte américaine » (1). Triste conséquence : car l'Europe, jusqu'au xix^e, a été le foyer unique où se sont fondues les grandes règles de droit international ; au xix^e, un nouveau foyer apparaît, que les U. S. entretiennent d'abord seuls. Or, les relations internationales entre l'Europe et le Nouveau Monde étant fondées sur les relations commerciales et la politique de neutralité des U. S., les règles de la neutralité, à l'interférence des chaleurs de ces deux foyers, ne pouvaient qu'en être les premières et profondément marquées.

Comme toujours, la neutralité américaine est apparue comme une réaction de défense et un fruit de la division.

A travers tout le xviii^e, les grands traités ont eu leur répercussion sur le statut territorial des Provinces-Unies, parce que toute guerre européenne s'y transformait en guerre coloniale entre la France et l'Angleterre : Ryswick (1697), Utrecht (2) (1713), Aix-la-Chapelle (1748), Paris (1763) assurèrent la domination de la seule Angleterre. Aussi, lorsque les Provinces-Unies eurent, avec l'aide de la France, conquis leur indépendance, leur première pensée fut que leur jeune Etat se tint à l'écart des querelles européennes, afin de se développer en paix et de ne pas être objet de marchandage entre deux belligérants. Cette politique, d'ailleurs, répondait bien à la mentalité des colons, dont les uns, ayant souffert persécution en Europe, considéraient celle-ci comme la terre maudite, dont les autres, ayant souffert de la guerre, étaient avides de paix pour commercer librement et s'enrichir.

Lorsque la première République fut proclamée en France et que la Convention eut à soutenir la première coalition, deux partis se formèrent aux Etats-Unis : l'un, appuyé par Jefferson, prétendait que le traité offensif et défensif conclu avec la Cour de Louis XVI restait valable ; l'autre, appuyé par Hamilton, que le changement de régime survenu en France y avait mis fin (3).

(1) N. Politis, *op. cit.*, p. 45.

(2) Un des nombreux traités du xviii^e qui règlent le statut et territorial et juridique des Etats. Reconnaissance y est faite du droit de commerce des neutres : le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie. Mais, déjà, la liste de contrebande de guerre est allongée : c'est ainsi qu'on y voit ranger le salpêtre, parmi les objets de contrebande absolue. De plus en plus, aux listes d'objets manufacturés (armes, sellerie) seront ajoutées des listes comprenant les matières premières (salpêtre, blé, minéraux).

(3) Hamilton et les Fédéralistes penchaient pour répudier une répu-

Durant ce temps, l'Angleterre s'était ralliée à la première coalition. Notre ministre de France Genet délivra des lettres de marque à des armateurs américains pour qu'ils armassent des vaisseaux, destinés à donner la course aux vaisseaux anglais ; il institua même des cours de prises en rapport avec les consulats français dans les ports américains. Le gouvernement anglais protesta.

Le Président Washington se trouvait donc en face d'une profonde division de l'opinion intérieure et d'un danger de guerre extérieure. Il eut recours à la neutralité (déclaration du 22 avril 1793) et ordonna le désarmement des vaisseaux et la fermeture des tribunaux de prises. Genet, cependant, se livrait à la pratique traditionnelle d'enrôlements et de levées de troupes destinées à la France : un procès fut intenté à l'un de ses « fournisseurs » par le gouvernement, sans résultat car la loi municipale des U. S. n'interdisait pas l'enrôlement des citoyens américains au service de belligérants étrangers. C'est alors que le gouvernement poursuivant sa politique de neutralité fit voter la *Neutrality Act* de 1794 qui interdisait provisoirement d'enrôler des soldats, d'armer un vaisseau au profit de belligérants, avec qui les U. S. entretiennent des rapports pacifiques. Cet acte, plusieurs fois renouvelé, donna naissance à celui, définitif, du 26 avril 1818 qui, avec le message d'adieu (1) de Georges Washington (1796), engageait définitivement l'Amérique dans la voie de la neutralité dans ses rapports avec le Continent (2). En 1819, le Parlement anglais vota un Act de même nature : la vieille pratique de la levée des troupes en pays neutre avait vécu.

Grâce à cette politique, les U. S., durant les guerres napoléoniennes sont parvenus à se tenir à l'écart de la gigantesque conflagration européenne : ils réalisaient ainsi leur

blique sœur d'un aspect si douteux et à considérer le républicanisme français comme aussi peu rapproché du républicanisme américain que la femme infidèle d'un roman français ressemble à la matrone puritaine de la Nouvelle-Angleterre » (Morse, *The Life of Th. Jefferson*, p. 130). Jefferson, alors Secrétaire d'Etat à Washington, fut accusé par les Fédéralistes d'avoir rompu avec la politique de neutralité en apportant des expressions de sympathie au courrier reconnaissant la première République française.

(1) « Le grand principe de notre conduite vis-à-vis des nations étrangères est, tout en étendant nos relations commerciales, d'avoir avec ces nations aussi peu de liens politiques que possible ». Farewell Address du 17 sept. 1796.

(2) Cf. Oppenheim, *International Law*, vol. II, § 291.

dessein, déjà inscrit dans l'art. 2 du traité d'alliance rapporté par Franklin : « liberté, indépendance absolue et illimitée tant pour les questions de gouvernement que de commerce ». De plus, l'unité intérieure s'est réalisée par le triomphe des idées démocratiques, le commerce s'est grandement développé. Survient 1815 où sont fixés les nouveaux principes de la Sainte-Alliance pour gouverner l'Europe : principe de la légitimité de M. de Talleyrand, principe du régime monarchique de Droit Divin, opposé au régime représentatif, de M. de Metternich. En 1823, ces principes, qui froissent les croyances politiques des Américains, menacent d'être appliqués sur leur continent : car les colonies espagnoles d'Amérique se sont révoltées contre l'autorité de leur souverain. Vaut-il intervenir là-bas, comme on est déjà intervenu en Espagne pour rétablir en ses affaires Ferdinand VII ?

Les U. S. s'émeuvent : le 8 décembre 1823, le Président Monroe adresse au Congrès sa fameuse adresse. Deux principes, solidaires d'ailleurs, s'en dégagent : si les U. S. se désintéressent des affaires européennes, ils ne souffriront pas, d'un autre côté, que l'Europe s'immisce dans les affaires du continent américain. Le message ajoutait qu'il y en allait de « l'honneur et de la tranquillité » des U. S.

Plusieurs conséquences découlent de cette profession politique : 1° Les U. S. affirment ainsi « contre l'Europe légitimiste une ardente solidarité démocratique avec les peuples avides de liberté » (1). D'où la reconnaissance immédiate de tous républiques ou gouvernements libres qui se constituent en rejetant le joug européen : Colombie (1823), Buenos-Ayres et Chili (1823), Brésil (1824). Dans la mesure où ces peuples deviennent libres, ils se constitueront en Etats souverains politiquement et économiquement, en fait sous la surveillance d'abord politique puis économique des U. S.

2° Les U. S. veulent la paix pour réaliser leur expansion économique et, dans ce but, s'ils refusent d'intervenir dans les conflits européens, ils ne veulent pas que l'Europe approche de leur continent pour y poursuivre le règlement de ses querelles ou s'y installer. Neutralité volontaire des U. S. et neutralité imposée à l'Europe en cas d'un conflit sur le continent américain. En ce dernier cas, les U. S. s'arrogent le droit d'intervention, un droit de police générale. Une idée d'hégémonie américaine en découle naturellement : « La co-

(1) J.-J. Chevallier, *Sainte-Alliance et S. D. N. Revue de Droit international*, janv.-mars 1927, p. 40.

lonisation, l'intervention, l'établissement d'un pouvoir quelconque sont défendus à l'Europe : mais nous, nous avons carte blanche pour conquérir, coloniser et intervenir quand il y aura lieu (1). »

Cette politique a reçu la consécration d'un siècle de réussites : il n'est donc pas étonnant que d'une règle pratique, des colons puritains, assistant aux luttes perpétuelles de la vieille Europe, aient tiré un conseil de sagesse et presque une règle morale. Dès 1823, Monroe disait : « La véritable politique des U. S. est toujours de laisser à elles-mêmes les parties en lutte, dans l'espoir que les autres puissances suivront le même système. » Ainsi, la neutralité américaine était déjà présentée comme un moyen de limiter, au moins territorialement, la guerre et comme un exemple que les peuples guerriers finiraient par suivre pour retrouver les joies de la paix et du libre commerce.

Malgré leur politique de neutralité, les U. S. ont connu bien des ennuis : c'est que les belligérants, à mesure que les droits des neutres étaient mieux reconnus, devenaient plus exigeants sur le chapitre des devoirs : qu'un vaisseau, battant pavillon américain, transportât de la contrebande de guerre ou tentât de forcer un blocus, et des représentations diplomatiques étaient faites qui mettaient en cause le gouvernement fédéral.

C'est ici qu'apparaît l'apport positif des U. S. à la conception dernière de la neutralité : car pour conserver les avantages économiques qu'ils trouvent à pratiquer cette dernière et pour éviter les inconvénients diplomatiques qu'elle entraîne, ils ont travaillé et réussi à imposer la distinction entre les actes du gouvernement neutre et ceux de ses ressortissants, et parmi ceux-ci entre les actes que le gouvernement neutre doit empêcher et ceux pour lesquels il se borne à retirer à leurs auteurs sa protection.

Et même dans les cas des actes interdits aux particuliers ils ont réussi à faire admettre que le gouvernement neutre ne peut être tenu pour responsable de leur non-répression. En effet, « si les gouvernements neutres s'engageaient dans cette voie, ils assumeraient vis-à-vis des belligérants un nouveau devoir extrêmement lourd : ils auraient à exercer une surveillance continuelle sur la conduite de leurs ressortissants non seulement sur leur territoire, mais même au delà des frontières ».

(1) Président Polk ; discours en 1848.

« Les neutres ont ainsi favorisé la primauté de la guerre sur la neutralité (1) » : car dans la mesure où ils refusaient de réprimer les actes de leurs ressortissants (c'est-à-dire de se mettre à la disposition des belligérants pour servir leurs intérêts), ils reconnaissaient à ceux-ci un droit de police et de contrôle toujours plus rigoureux à mesure que les guerres devenaient économiques. De ce droit, les belligérants ont abusé au détriment des intérêts économiques des neutres. La Grande Guerre en fournira d'innombrables et terribles exemples.

II. — *Une politique européenne.* *L'avènement des neutralités perpétuelles.*

A la fin des guerres napoléoniennes, le Congrès de Vienne donnait à l'Europe un nouveau statut territorial et politique : pour en garantir les stipulations, la Sainte-Alliance était formée. On a justement appelé celle-ci un « syndicat de rois » : en effet, elle consacrait une nouvelle idée de l'unité et de la solidarité européenne, incarnée non point dans les peuples mais dans les souverains légitimes. Unité non point juridique mais politique qui conduit à réaliser de deux manières l'équilibre européen : d'une manière générale, les intérêts dynastiques seront sauvegardés par l'intervention de la Sainte-Alliance, lorsque les menaceront des troubles sociaux ou l'ambition d'une maison (politique de l'intervention) ; d'une manière particulière, il sera créé autour de la France qui s'est révélée la plus dangereuse des nations, par son idéologie et ses conquêtes, un système de barrière qui l'empêche d'ébranler le nouvel équilibre (2). « Les hommes d'Etat du Congrès étaient tous disposés à créer autour de la France et comme pour clore ses frontières des Etats neutres ou intermédiaires (3). »

C'est ainsi que sont constitués au nord le royaume des Pays-Bas, au centre la Confédération Germanique qui amalgame cette poussière de principautés dont la France a tou-

(1) Citations et page écrite d'après Nicolas Politis, *op. cit.*, p. 48-49.

(2) Cette politique, inspirée par Metternich, n'était pas nouvelle à l'Autriche. En 1713, par une convention conclue avec la Hollande, elle s'était engagée à entretenir elle-même sur la frontière néerlandaise une ligne de fortifications défensives contre la France.

(3) *Le Congrès de Vienne et les Traités de 1815*. Introduction historique, par Capefigue, p. Lx.

jours été la protectrice, au sud le royaume de Piémont qui, sous le sceptre de la maison de Savoie, s'étend des Alpes jusqu'au Var.

Au nord et au sud, le roi des Pays-Bas et celui du Piémont serviront admirablement le dessein de la Sainte-Alliance : suffisamment forts pour retarder par leurs armées une éventuelle invasion française, mais non pour la repousser, ils savent que seul l'appui des Alliés les maintiendra à ce degré inattendu de fortune où il les a déjà élevés. Le lien confédéral attirera les principautés germaniques du côté de Vienne, dont trop de fois elles se sont détournées.

Restait la Suisse, à l'égard de laquelle une pareille politique est impossible.

A) NEUTRALISATION DE LA SUISSE.

« *La Suisse est un Etat pacifique par destination.* »

GUIZOT.

La Suisse, en effet, par le goût de ses habitants et une pratique séculaire, était hostile à un gouvernement monarchique et de droit divin. Dès 1571, Jean Bodin remarquait dans sa *République* : « Celui donc s'abuseroit bien fort qui voudrait changer l'estat populaire des Suisses et des Grisons et autres montagnars en monarchie : car iacoit que la Monarchie soit beaucoup meilleure en soi, si est-ce que le sujet n'y est pas si propre. »

Pour préserver à la fois leurs libertés intérieures et leur indépendance, les Suisses ont de tout temps pratiqué une politique double, dont les deux aspects sont solidaires, comme le sont ces deux buts poursuivis : politique de ligue et politique de neutralité.

« Les Suisses, a écrit Cibrario (1), pour marcher à la liberté, procédèrent par ligues de commune à commune, chacun toutefois restant maître de son régime intérieur, les pauvres et simples habitants des hautes montagnes conservant les formes populaires, les bourgeois des villes impériales, les formes oligarchiques. On sait que la première alliance perpétuelle

(1) Cibrario, *L'économie politique du Moyen-Age*, p. 34 et seq.

fut jurée entre les cantons d'Uri, Schwitz et Unterwald, en 1315 (1), que Lucerne et Zurich y adhèrent successivement... ; que ces adhésions furent suivies à leur tour de celle de Zug, en 1352, de celles de Berne, Fribourg et Soleure, en 1481, de celle d'Appenzel, en 1513. Et pendant ce temps, de nouvelles ligues allaient se formant de toutes parts : d'autres villes, d'autres terres renaissaient à l'indépendance et se confédéraient, quelques-unes avec tous les cantons, comme Mulhouse en 1515, le Valais en 1529, Genève en 1588, quelques autres avec les sept plus anciens cantons comme la ligue des Grisons en 1588 et la ligue Caddée en 1498, d'autres encore avec quelques cantons seulement, d'autres enfin avec les seuls cantons catholiques. »

Ces préférences soulignent les conditions mêmes où les ligues sont formées : différences de races, de religions, de langage. Et bien souvent, les éléments d'opposition risquent de l'emporter sur les éléments de cohésion et de provoquer un éclatement de la Suisse : surtout lorsque les passions religieuses entre catholiques et protestants s'échauffent. Mais chaque fois, le miracle suisse s'accomplit : en 1632, le compromis de Baden vient apaiser les querelles ; en 1715, la mort de Louis XIV qui soutient le Valais et les cantons catholiques contre le Sonderbund formé par Berne éloigne les risques de guerre ; en 1743, c'est la gravité même de l'opposition qui dresse l'un contre l'autre Berne et Bâle (2) qui semble décider les antagonistes à la paix.

Mais si une constante demeure à travers ces siècles si troublés, c'est l'amitié avec la France : des lettres d'alliance sont envoyées en 1452 et la paix perpétuelle signée le 29 novembre 1516. Elle est renouvelée à différentes reprises et le gage, donné par la Suisse, du prix qu'elle y attache est ce contingent de soldats valeureux qui comptent parmi les plus fidèles serviteurs de la monarchie. La France, de son côté, garantit l'indépendance helvétique ; c'est dans cette perspective qu'elle oblige l'Autriche au traité de Münster (1648) à reconnaître l'indépendance des 13 cantons. A cette époque, la neutralité

(1) C'est en réalité dès 1291 que ces trois cantons s'unirent.

(2) Berne sollicitait l'ambassadeur anglais, Burnaby, d'engager son gouvernement à appuyer la neutralité helvétique, tandis que Bâle s'adressait dans le même but au maréchal de Noailles qui opérait, à la tête des troupes françaises, dans la guerre de Succession d'Autriche.

occasionnelle des Suisses s'est élevée au rang de la maxime d'Etat (1).

Car les ligues que forment entre eux les cantons, l'amitié de la France, souvent trop exclusive, ne suffisent pas à détourner les dangers d'invasion d'un pays, malgré tout faible numériquement. Aussi les Suisses pratiquèrent-ils une politique qui les tint systématiquement à l'écart des conflits éclatant entre les royaumes voisins, et ne fournit point à ceux-ci quelque prétexte à envahir leur territoire.

Comment concilier cette politique de neutralité avec les traités signés avec la France ? On a souvent parlé de neutralité préférentielle pour la France et de neutralité permanente pour les autres puissances (2). En réalité, la France apparaît plutôt comme une garante, comme la garante unique. Le traité que signa Louis XIV, le 19 mai 1715, avec les cantons catholiques est pour les garantir s'ils sont attaqués « par quelque puissance étrangère ». De même, lorsque le traité de paix perpétuelle est renouvelé en 1777, la Suisse s'engage à fournir six mille soldats à la France et déclare maintenir sa neutralité « dans tous les cas et sans distinction vis-à-vis de toutes les Puissances ». Le traité ne devait « préjudicier ni déroger à la neutralité des parties ».

Tout devait changer, lorsque la Révolution survint ; les troupes de la République envahirent le territoire suisse, auxquelles succédèrent les troupes du Consulat et de l'Empire. Napoléon imposa l'Acte de Médiation (19 février 1803) que les plénipotentiaires alliés reconnurent plus tard comme fait « avec connaissance des intérêts de la Suisse » et dont l'influence fut « de l'aveu de la presque totalité des habitants, bienfaisante pour la nation » (3). La Suisse conservait néanmoins son vieil idéal de neutralité : témoin cette déclaration à la Diète fédérale en 1812 du landman et des députés de 19 cantons confédérés : « Nous... déclarons solennellement que la confédération fidèle à ses anciennes maximes qui pendant des siècles eurent pour base, pour but et pour effet d'éloigner le théâtre de la guerre du territoire suisse... » Aussi, lorsque

(1) Cf. le très bel ouvrage de Schweizer, *Geschichte der Schweizerischen Neutralität* (1894).

(2) Cf : Baudenét d'Annoux, *op. cit.*

(3) C'est l'opinion des plénipotentiaires russes Stein et Capo d'Istria rapportée à l'annexe 4 du Comité constitué pour les affaires de la Suisse du 16 nov. 1814, 2^e Protocole.

l'étoile napoléonienne pâlit, la Suisse s'adressa-t-elle aux Alliés pour faire reconnaître solennellement sa neutralité.

Celle-ci convenait bien aux nouveaux vainqueurs : car, du côté de la Suisse, il était impossible d'assurer le système de la barrière contre la France, par la personne d'un roi légitime et protégé. La neutralisation permanente jouait le même rôle ; mais pour cela, il fallait que la Suisse présentât un minimum de cohésion, sans laquelle on risquait de voir des troubles à nouveau la déchirer et les cantons de langue française faire appel à la France (ce qui eût ouvert une brèche au système de la barrière). Or le 8 septembre 1814 à Zurich, un traité d'alliance avait été signé entre 19 cantons, par lequel ils se garantissaient réciproquement leurs constitutions et leurs territoires. C'était là un noyau solide autour duquel s'agrégeraient les autres cantons : il fut « reconnu » par les Alliés « comme base du système helvétique ».

Un rapport du Congrès de Vienne (1) du 16 janvier 1815 définit parfaitement la situation. « Les Puissances alliées se sont engagées à ne reconnaître... la neutralité permanente du corps helvétique... qu'autant que la Suisse... offrirait à l'Europe, tant par ses institutions cantonales que par la nature de son système fédératif, une garantie suffisante de l'aptitude de la nouvelle Confédération à maintenir sa tranquillité intérieure et par cela même à faire respecter la neutralité de son territoire. »

Aussi trouve-t-on en grand nombre dans les actes du Congrès de Vienne des traités destinés à faire concorder les intérêts, souvent violemment divergents, de Genève, de Berne ou de Bâle : l'harmonie était un gage de cohésion et de force. Pour faire preuve de bonne volonté, la Suisse accéda même, le 20 mai 1815, au traité général des quatre puissances alliées, en obtenant toutefois d'être laissée en dehors des opérations militaires, sauf cas urgent où son consentement devrait être demandé à la Diète (2) (art. IV de la Convention de Zurich).

Enfin, celle-ci, ayant d'une part, le 20 mars 1815, accepté les différents arrangements qui intéressaient les cantons, d'autre part, le 25 mai, s'étant engagée à observer une neutralité permanente, les grandes puissances (Autriche, France, Grande-Bretagne, Portugal, Prusse, Russie) reconnurent que « rien ne

(1) Rapport du Comité constitué pour les affaires de la Suisse, 16 janvier 1815, annexe 4.

(2) Malgré cela, la Suisse dut subir le passage de 30.000 Autrichiens sous le commandement de Schwartzenberg.

s'opposait à ce que l'acte de reconnaissance et de la garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse fût fait » et lui garantirent « l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites ».

Le 20 novembre 1815, la première neutralité permanente était accomplie « dans l'intérêt de l'Europe » et pour réaliser la volonté séculaire du peuple suisse.

B) NEUTRALISATION DE LA BELGIQUE.

« La situation internationale de la Belgique n'est pas une création artificielle sans raison dans le passé, un épisode heureux de l'histoire contemporaine. Elle est le fruit d'une expérience séculaire, elle est une poussée de l'esprit national d'une part, de l'esprit européen d'autre part. »

Baron DESCAMPS.

La Belgique faisait partie de ce royaume des Pays-Bas dont nous avons vu la constitution lors du Congrès de Vienne. Le caractère indépendant des habitants, les différences de traditions religieuses et historiques avaient empêché cette union intime avec la Hollande, que souhaitaient les négociateurs de 1814 et en vue de laquelle ils avaient exhorté le prince d'Orange à se montrer « libéral et conciliant ». En 1830, le vent, venu de Paris, souffla sur la Belgique : le 4 octobre, le « Gouvernement provisoire de Bruxelles » proclama l'indépendance et le « Congrès national » renouvela cette déclaration le 18 novembre.

Les grandes puissances, aussitôt alertées, se réunirent à Londres ; elles reconnurent les faits. Mais il s'agissait de les concilier avec les buts poursuivis en 1815 : le royaume des Pays-Bas était un Etat-barrière et les forteresses construites à sa frontière sud-ouest devaient être occupées par les troupes alliées, si la France bougeait.

Mais, en 1830, celle-ci est redevenue forte et d'autre part, les Belges ne peuvent accepter un retour au *statu quo ante*, après avoir fait une révolution, et une révolution inspirée et soutenue par l'opinion publique française.

Cette sympathie inquiétait même les autres puissances : aussi eurent-elles recours à la neutralisation. Ainsi les troupes françaises ne pourraient-elles pas pénétrer en territoire belge et la garantie collective qui la sanctionnerait empêcherait-elle un des garants de prendre « aucune influence exclusive, aucun avantage isolé », comme s'exprime le Préambule du Protocole du 20 janvier 1831.

L'article V de celui-ci déclarait : « La Belgique dans les limites (fixées par le traité) formera un Etat perpétuellement neutre. Les cinq puissances (1) lui garantissent cette neutralité perpétuelle ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans les limites mentionnées ci-dessus. » Et l'article VI : « Par une juste réciprocité, la Belgique sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres Etats et de ne porter aucune atteinte à leur tranquillité intérieure ni extérieure. »

La seconde neutralité permanente était établie. Mais l'idée de la barrière hantait tellement l'esprit des anciens Alliés de 1815 que le 14 décembre 1831 une stipulation secrète fut signée d'après laquelle « dans le cas où la sécurité des forteresses viendrait à être compromise, le roi des Belges devait concerter avec les Cours d'Autriche, de Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, les mesures que réclamerait la conservation des forteresses (2), sous réserve de l'indépendance et de la neutralité de la Belgique » (3). Ce fait montre, par son caractère hostile à l'un des garants, que les règles de la neutralité perpétuelle étaient bien vagues et que les puissances se préoccupaient surtout de leurs intérêts politiques.

On sait que le roi des Pays-Bas refusa de signer le traité de Londres ; sa résistance ne prit fin qu'en 1839. Deux traités furent signés à Londres le 19 avril : l'un entre les cinq garants d'une part et les Pays-Bas d'autre part qui garantissait l'autre, signé entre la Belgique et les Pays-Bas. L'art. 7 était ainsi conçu : « La Belgique... formera un Etat indépendant et perpétuellement neutre. » Les puissances ne croyaient pas devoir répéter la formule de garantie de l'intégrité et de l'inviolabilité du territoire.

(1) Angleterre, France, Autriche, Prusse et Russie.

(2) Les forteresses désormais en territoire belge et où les Alliés avaient des droits d'occupation en vertu du traité d'Aix-la-Chapelle que nous verrons *infra*.

(3) Cité par M. Bech, *Diction. Diplo.* à l'art. « Luxembourg », p. 1273.

C) LA NEUTRALISATION DU LUXEMBOURG.

*« J'aime l'effort des humains qui est
de changer le désordre en ordre et la
chance en pouvoir. »*

Paul VALÉRY.

Au Congrès de Vienne, le duché de Luxembourg était érigé à l'ordre de Grand-Duché et attribué en toute souveraineté au roi des Pays-Bas, pour le compenser de sa renonciation aux possessions héréditaires qu'il tenait dans le Nassau et que s'était réservée la Prusse.

Dès 1820, Falek, ministre de Guillaume d'Orange, écrivait à Metternich : « Quant aux habitants du Grand-Duché, leurs rapports avec l'Allemagne sont trop faibles, trop incertains pour qu'ils puissent ne pas regarder comme purement accidentel l'arrangement dont leur pays est devenu l'objet en conséquence d'arrangements plus généraux (1). » D'un point de vue politique, on ne pouvait mieux définir la situation : le Grand-Duché était né d'un hasard ; son maître, qui ne fut préféré qu'aux derniers moments du Congrès au roi de Saxe, en avait conscience ; et durant un demi-siècle, le hasard sera roi, qui dissimule à peine le jeu des grandes puissances. Parce qu'il n'y a pas de hasard en géographie.

Or, la ville de Luxembourg, par sa situation, était une position stratégique très importante, une charnière de la ligne fortifiée de surveillance que les Alliés avaient imaginée au bord de la France. Aussi, « sous le rapport militaire », l'acte du Congrès avait-il rattaché la ville à la confédération germanique à titre de « forteresse fédérale ». Par ce biais, la Prusse va décider du sort du Luxembourg.

Dès 1816 (traité de Francfort, 3 novembre) elle obtient de nommer le gouverneur et le commandant militaire de la place, de s'immiscer dans la composition de la garnison de la ville qui désormais comprendra un quart de troupes hollandaises et trois quarts de troupes prussiennes. En cas de guerre, les pouvoirs du gouverneur militaire seront illimités « sans autres bornes que la prudence, les usages et le droit des gens ».

(1) *Dictionnaire diplomatique*. Citation de M. Bech dans son article « Luxembourg », p. 1270, dont je me suis inspiré pour cet historique.

Les autres alliés avaient, d'ailleurs, un droit égal pour surveiller Guillaume d'Orange dans son rôle de « mainteneur » de la France : une Convention d'Aix-la-Chapelle (1818) lui « recommandait » de faire occuper en cas de guerre les forteresses de la ligne Ostende-Nieuport par les troupes britanniques (1).

Survient en 1830 la révolution de la Belgique, dont l'indépendance est reconnue le 20 décembre : personne ne croyait à sa viabilité. Talleyrand l'acceptait à condition que sa neutralité fût étendue au Luxembourg ; ne l'obtenant pas, il négocie le démembrement avec Bülow. Mais l'Angleterre veille, qui craint l'absorption de la Belgique par la France, et inspire un compromis : la Belgique obtient la partie wallonne du Grand-Duché et cède une partie du Limbourg. La France se réjouit que certains nœuds de route (Arlon en face de la trouée de Longwy) soient passés à la Belgique ; la Prusse, qu'elle ait conservé Luxembourg à cause de sa forteresse et du territoire « qui comprend toutes les communications d'une importance militaire » (lettre de Wessenberg à Metternich).

Le traité fut signé le 15 novembre 1831 : seul Guillaume d'Orange refuse de le signer, avec quelque raison. La résistance durera jusqu'en 1839, comme nous l'avons vu.

En 1866, l'affaire va rebondir : c'est l'époque où la Prusse affermit sa puissance par de nouvelles conquêtes et où Napoléon III cherche des compensations du côté de la Belgique et du Luxembourg ; le 23 août, Benedetti remet à Bismarck, qui le publiera en 1870, un projet par lequel la France obtiendrait les deux marches de l'est, moyennant la reconnaissance des récentes acquisitions de la Prusse et son désintéressement à une union entre la Confédération du Nord et les Etats du Midi de l'Allemagne.

Bismarck temporise, soutenu par Moltke qui lui rappelle l'importance stratégique du Luxembourg.

Napoléon III, qui se sent joué, précipite l'affaire et pro-

(1) Cette pratique relève encore de la vieille conception, dont nous avons analysé certains aspects dans la levée des troupes et l'occupation des places étrangères par une armée. Elle témoigne du souci d'encercler la France : de même, toujours au Congrès de Vienne, après d'innombrables discussions sur le sort des territoires de Chablais et de Faucigny, il fut décidé que tout le territoire au nord d'Ugine serait neutralisé et occupé par les troupes du roi de Sardaigne. Mais celles-ci devaient se retirer en cas de guerre et les soldats de la Confédération occuperaient alors les places du territoire, qui participerait de la neutralité suisse.

pose l'achat au roi de Hollande : celui-ci en réfère à la Prusse qui, pour gagner du temps et se dérober, fait appel aux grandes puissances, signataires du traité de 1831. C'est alors que Lord Cowley, d'accord avec Beust, propose la neutralisation. Bismarck accepte : si la garnison prussienne se retire de Luxembourg, au moins une garnison française ne lui succédera-t-elle pas.

A Londres, le 11 mai 1867, le traité de neutralisation permanente et de démilitarisation est signé.

Détaché de l'ancienne Confédération Germanique, le Grand-Duché est déclaré indépendant, et, par l'art. 11, perpétuellement neutre « sous la sanction de la garantie collective des puissances signataires... à l'exception de la Belgique, qui est elle-même un Etat neutre ». En conséquence, le maintien des places fortes devenait « sans nécessité et sans objet » ; interdiction était faite au Grand-Duc de rétablir aucun ouvrage militaire, d'entretenir aucune force armée, sauf celle nécessaire au maintien de l'ordre public.

SECTION III. — La phase juridique.

La neutralité organisée.

Le XIX^e est le « grand siècle » de la neutralité. Dans une page connue, Oppenheim en a dit les quatre raisons principales : la politique américaine de 1796 à 1818, les neutralisations permanentes de la Suisse et de la Belgique, la déclaration de Paris de 1856. La quatrième raison était économique et politique : le développement général des ressources militaires et navales des nations. « Comme, durant la deuxième moitié du XIX^e, toutes les grandes puissances furent obligées d'entretenir leurs armées et leurs flottes en état d'entreprendre immédiatement la guerre, il s'ensuivit que, lorsque la guerre éclatait, chaque belligérant était préoccupé de ne pas violer le droit d'un neutre, de peur que celui-ci ne prît le parti de son adversaire. D'un autre côté, les Etats neutres étaient toujours soucieux de remplir les devoirs de neutralité de peur d'être engagés dans la guerre. Ainsi la loi générale que le progrès de la loi internationale a été soutenu par les intérêts des membres de la communauté des nations, s'applique aussi à la neutralité (1). »

(1) Oppenheim, *op. cit.*, p. 395 du vol. II (Tr. par l'A.).

Mais ces intérêts, strictement politiques ou commerciaux, vont décider du sens que recevra le statut des neutres. Jadis la neutralité était préférentielle, bienveillante, active ; maintenant, admise définitivement comme droit de la souveraineté ou assurée sous sa forme permanente, elle va être considérée comme un simple facteur nouveau qui pèse sur le subtil équilibre européen à titre de force de stabilité, de force non composante. Elle sera donc codifiée de telle sorte qu'elle ne puisse agir ni dans un sens ni dans l'autre : on veut lui retirer tout effet de surprise.

Jamais droit ne fut si strictement amoral : l'effort de laïcisation, commencée par les juristes royaux, poursuivie par ceux de la Renaissance et de la Réforme, puis par l'école naturaliste, atteint ici son épanouissement (1). La distinction entre guerre juste et injuste, qui demeure encore dans l'œuvre d'un Vattel ou d'un Wolf, est abolie ; l'existence du fait « chrétienté » n'est plus prise en considération. Au traité de Paris de 1856, la Turquie, pour la première fois, est admise « à participer aux avantages du droit public et du concert européen » (2).

C'est bien là l'ère du « monde fini » dont a écrit M. Valéry : un monde profondément remué dans sa structure sociale par l'avènement du capitalisme, dans son esprit par celui de l'idéologie démocratique ; et, parce que divisé contre soi-même de continent à continent, de peuple à peuple, il réclame une impartialité absolue de ceux qui ne veulent pas ou ne peuvent plus participer à sa querelle. M. Whitton (3) a parfaitement défini « ce principe de non intervention, d'isole-

(1) Mais d'un autre côté l'école socialiste et universaliste (Leibniz, Proudhon, les Physiocrates) suscitera un nouveau droit public qui, traduit dans l'idéologie politique de la démocratie, aura son retentissement sur le plan international dans la constitution du Pacte de la S. D. N. Cf. sur les constitutions d'après-guerre les ouvrages de M. Mirkin-Guetzévitch ; sur les prolongements d'un « nouveau droit social » ceux de M. Gurvitch.

(2) Certes, les diplomates, à ce point de vue, retardaient de quelques siècles sur les moralistes, puisqu'Érasme et Postel avaient déjà admis à la République des Turcs » et Vitoria les Indiens dans leur conception d'une communauté internationale : mais ils n'envisageaient la vie de celle-ci que dans un rapport de respect et d'entraide, relevant du fait de la communauté naturelle des hommes, et non dans un rapport juridique, égalitariste à la base.

(3) M. Whitton, *La Neutralité et la S. D. N.* Recueil des Cours de l'A. D. I. de La Haye, 1927, t. II, p. 459-460.

ment total, imposant aux neutres une attitude de désintéressement complet à l'égard de la guerre, de ses origines, de ses buts et même concernant la question si importante de la justice ou de l'injustice des causes en présence ».

Les belligérants ont toujours estimé que le droit de la guerre l'emportait sur tout autre et, juges de la cause qu'ils soutiennent, ne peuvent supporter qu'on en suspecte le bon droit : leur susceptibilité, à cet égard, est extrême (1). Comprendons-le : la guerre, chez eux, déchaîne l'explosion de ces forces primitives que le comte de Keyserling nomme si justement « telluriques » ; celles-ci les portent à ne point ménager les peuples en dehors du conflit, qui font, à leurs yeux, figure d'égoïstes, si ce n'est de profiteurs (2). Car l'homme est ainsi fait que d'instinct, il admire ceux qui prennent parti et versent leur sang pour une cause, si incertaine en droit que soit celle-ci : éternelle primauté des forces dynamiques sur les forces statiques.

Mais pour ne considérer ainsi que la solidarité dans la guerre, on oublia celle qui unit les peuples durant la paix : malgré l'effort considérable pour une nouvelle législation internationale, avant la Grande Guerre, aucune responsabilité n'existait « soit pour la protection des membres de la communauté internationale contre une agression, soit pour le maintien de la paix générale » (3), parce que l'idée de cette solidarité manquait à la base. C'est ce qui marque la codification de la neutralité.

I. — *Les règles de la neutralité volontaire.*

A) LA DÉCLARATION DE PARIS (16 avril 1856).

A la suite du traité de Paris du 30 mars 1856 qui réglait, une fois de plus et non la dernière, les rapports entre la Turquie et la Russie et le statut des Détroits et de la Mer Noire, une déclaration fut faite qui fut signée ou adoptée par quarante-huit Etats dans la même année. Seuls l'Espagne, le

(1) Ex. : les démarches du Gouvernement allemand en 1871 auprès du gouvernement anglais, parce que la presse anglaise lui semblait trop tiède devant les victoires de ses armées.

(2) Cf. les ouvrages du Dr G. Le Bon sur : *La psychologie des peuples en guerre*.

(3) M. Whitton, *op. cit.*, p. 460.

Mexique et les Etats-Unis s'abstinrent, pour des questions de détail (1). Les Etats-Unis ont reconnu avoir « en pratique suivi ses prescriptions » (2). Bref, en raison de cette adhésion quasi-universelle, les principes posés par la déclaration constituent « des règles certaines de droit international positif ». Ces principes consacraient le système le plus favorable aux neutres :

1° La course est abolie ; 2° le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre ; 3° la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ; 4° les blocus doivent être effectifs, pour être obligatoires (3).

B) UN ESSAI DE LÉGISLATION INTERNATIONALE COMPLÈTE DE LA NEUTRALITÉ MARITIME (II^e Conférence de La Haye de 1907 et Conférence de Londres du 26 février 1909).

L'effort pour assurer aux neutres leur liberté de commerce, devait se poursuivre au XX^e siècle : « s'inspirant du principe de la liberté des voies maritimes ouvertes à toutes les nations » et en vue de « donner à la navigation pacifique la sécurité à laquelle elle a droit de prétendre, malgré l'existence de la guerre » (4), la II^e Conférence de La Haye consacrait quatre conventions du Protocole final à la neutralité maritime.

Certes, dans l'ensemble, les innovations étaient rares, sauf sur certains points comme le mouillage de mines automatiques devant les côtes et ports ennemis « dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce » (art. 2-VIII). La XIII^e Convention avait pour but d'interdire tout acte de guerre dans les eaux territoriales des neutres (capture, visite) ou dans leurs ports (installation de bases navales, de stations radio-télégraphiques). Elle énumérait les strictes conditions dans lesquelles la présence de navires de guerre belligérants dans ces eaux ou ces ports ne pouvaient être considérée comme rupture de la neutralité (présence maximum de 24 heures ; approvisionnement de temps de paix, seul autorisé, etc...) Enfin, elle édictait les mesures de coercition que

(1) Cinq autres Etats adhèrent entre 1856 et 1887.

(2) Cf. l'introduction aux *Instructions for navy governing maritime warfare* (June 1917).

(3) Recueil des Textes (*op. cit.*, p. 119).

(4) Préambule de la VIII^e Convention.

pouvaient prendre les neutres pour échapper au soupçon de partialité, mesures allant depuis le refus de laisser pénétrer dans leurs ports, jusqu'à l'internement des équipages belligérants et le désarmement de leurs vaisseaux.

Mais la plus importante des Conventions était la XII^e, qui prévoyait l'institution d'une Cour Internationale de Prises pour statuer sur les recours que formeraient les neutres (Etat ou particuliers) contre les décisions des tribunaux nationaux de prises (1). Les juges, jouissant du droit d'exterritorialité, étaient au nombre de 15, dont huit représentaient en permanence les intérêts des grandes puissances (All., U. S. A., Aut.-Hong., Fr., Gr.-B., It., Japon et Russie), ce qui provoqua les réserves de nombreuses petites puissances d'Amérique du Sud et d'Asie. La procédure était prévue pour offrir le maximum de garantie et les jugements devaient être prononcés d'après les stipulations conventionnelles (2), les règles de droit international ou les principes généraux d'équité, à défaut de chaque ordre. La durée de la Convention était de douze ans, à partir de sa mise en vigueur.

Mais le Gouvernement britannique, inquiet des larges pouvoirs concédés à cette nouvelle juridiction, demanda, avant de ratifier, l'ouverture d'une nouvelle conférence, celle-ci strictement navale, pour préciser les règles d'après lesquelles les décisions seraient prises.

Cette conférence aboutit à la Déclaration de Londres du 26 février 1909, qui réglementait en particulier les deux questions capitales de contrebande de guerre et du blocus de guerre.

1^o La Déclaration de 1856 avait bien affranchi la marchandise ennemie sous pavillon neutre, mais cela sans effet pratique, parce qu'on n'avait pas défini la nature de la marchandise ni les cas où le pavillon serait considéré comme authentiquement neutre.

Désormais, le caractère neutre ou ennemi du navire sera déterminé « par le pavillon qu'il aura le droit de porter » (art. 57, 1) (3).

(1) Cette convention fut réformée sur certains points de détail dans un protocole additionnel à La Haye le 19 sept. 1910 (en particulier sur la forme de recours lorsqu'il y a incompatibilité entre les règles de la Convention et les lois constitutionnelles des pays y adhérents).

(2) En effet, un principe fondamental de la Conférence était de « ne porter aucune atteinte aux stipulations des traités généraux existants ».

(3) En raison de son monopole pour les transports entre la métropole

Les trois célèbres catégories, établies par Grotius, étaient maintenues. D'abord la contrebande de guerre : celle de contrebande absolue, dont la liste est susceptible d'être allongée par déclaration notifiée ; celle de contrebande conditionnelle pour les objets « susceptibles de servir aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques » (art. 24). Puis la liste des objets libres que Grotius qualifiait par leur « nulle utilité guerrière » et qui ne peuvent jamais être déclarés de contrebande à cause de leur nature économique (coton brut, oléagineux, peaux, minerais, jusqu'aux « articles de mode et objets de fantaisie ») ou par raison d'humanité (« objets et matériaux servant exclusivement à soigner les malades et les blessés »).

Pour les articles de contrebande absolue, la théorie du voyage continu était adoptée : les belligérants se référeront à la destination finale des marchandises et non à celle du navire (art. 30 et 31). Pour les articles de contrebande conditionnelle, ils ne sont saisissables que « s'il est établi qu'ils sont destinés à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi » (art. 33) ; mais ici, la destination du navire est seule prise en considération, sauf preuve contraire (art. 34).

2° Le blocus de guerre était strictement codifié dans ses conditions d'application ou de violation et dans ses effets.

Il ne peut être établi que dans des lieux susceptibles d'être bloqués, « ports et côtes de l'ennemi ou occupés par lui », sans que cela porte préjudice à des intérêts de neutre : un fleuve frontière ne saurait être bloqué. Il faut un investissement réel mais l'art. 2 laissait en suspens la question de savoir ce qu'il faut entendre par « une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi ». Il faut encore une déclaration en bonne et due forme ; une notification aux puissances neutres et aux autorités locales.

Il y a essai de violation de blocus lorsque le navire ennemi se trouve « dans le rayon d'action des bâtiments de guerre chargés d'assurer l'effectivité du blocus » (art. 17). Enfin, la théorie du voyage continu ne fut pas admise en matière de blocus (art. 19).

On connaît le sort de la Déclaration de Londres : certes, tout le monde admettait le bien-fondé de la codification du blocus, parce que celui-ci repose « sur une obligation faite

et l'empire nord-africain, la France fit accepter la réserve seq « Le cas où le navire se livre à une navigation réservée en temps de paix reste hors de cause et n'est nullement visé par cette règle » (§ 2).

aux neutres de s'abstenir de toute immixtion dans les opérations de guerre (1) ».

Il n'en allait pas de même de la contrebande de guerre : si « la France a ordinairement tâché de limiter les défenses aux spécialités de la guerre, en maintenant le principe que la notion même de la contrebande en restreint les objets aux choses particulièrement faites pour l'usage militaire » (2), si d'autre part, la Hollande, les pays scandinaves et surtout les Etats-Unis, neutres par principe, ont aussi travaillé dans ce sens, l'Angleterre, en raison de sa situation insulaire qui la rend dépendante de son importation (surtout en ce qui concerne les denrées alimentaires) a toujours considéré la réglementation de la contrebande de guerre « comme relevant non du droit mais de la politique » (Fauchille, § 1544).

C'est dans ces conditions que l'Angleterre refusa de ratifier les décisions de la conférence ; les autres pays l'imitèrent, quoique le préambule même de la Déclaration indiquât que les règles édictées répondaient « en substance aux principes généralement reconnus du droit international ».

C) DROITS ET DEVOIRS DES NEUTRES. (II^e Conférence de La Haye : V^e Convention.)

A la suite de la Conférence de La Haye, certains traits de la neutralité sont apparus avec précision : désormais, elle peut être définie comme une règle de droit et non plus un simple état de fait. Désormais elle constitue un véritable rapport d'Etat à Etat qui entraîne un ensemble de droits et de devoirs, dont le principal effet est que les neutres reconnaissent aux belligérants certaines restrictions à leur liberté commerciale. Ce sont cette liberté et ces restrictions à propos desquelles s'est forgé le droit de la neutralité à son plein épanouissement et s'est consommée sa rapide décadence.

a) Les devoirs des neutres.

La matière est ici dominée par la distinction que firent triompher les Etats-Unis entre les Etats neutres et les citoyens d'un Etat neutre.

(1) Paul Fauchille, *Du blocus maritime*, 1882, p. 20.

(2) Kleen, *R. D. I.*, t. XXV, p. 147.

1° *Devoirs de l'Etat neutre.* — Il doit s'opposer à tout acte d'hostilité tenté sur son territoire par l'un des belligérants contre l'autre ; s'opposer aux actes qui ont pour objet de valider un fait de guerre (installation sur son territoire d'un tribunal de prises) ; s'abstenir, par réciprocité, de tout acte de nature à gêner les opérations militaires d'un belligérant hors du territoire neutre ; il ne peut céder une place ou un port de guerre, consentir à des enrôlements organisés, même si ceux-ci ont lieu en faveur des deux belligérants, au passage sur son territoire de troupes ou « de convois de munitions et d'approvisionnements ». Par contre, il peut autoriser le passage des blessés, à la condition, dira M. Despagnet, qu'il y ait consentement entre les deux belligérants.

L'Etat neutre doit encore interdire aux armées de se rassembler sur son territoire, s'y réorganiser et ressortir pour reprendre les hostilités. Certes, si des troupes poursuivies y pénètrent, il ne peut, par raison d'humanité, leur en interdire l'accès ; mais il doit désarmer ces troupes, les interner le plus loin possible de la frontière sans pouvoir toutefois les traiter en ennemis de guerre (1). Les officiers pourront être laissés libres, sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation (2).

L'Etat neutre ne peut fournir de subsides en argent aux belligérants ni souscrire à un emprunt en leur faveur. Mais il peut admettre sur son territoire un emprunt entre particuliers (3), à condition, ajoute Fauchille, qu'il n'en autorise ni l'émission publique ni l'inscription à la cote officielle de la Bourse. Il doit interdire toute formation de centre d'espionnage et modérer sa presse.

« Une puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions... » (art. 7). C'est le fameux problème du commerce des armes : l'Etat, lui, ne saurait en vendre ; mais si des sujets le font, ils s'exposent simplement à être saisis, sans que l'Etat cherche à les couvrir. Mais l'Etat est-il tenu d'interdire ces ventes ? Gessner et Kusserow le

(1) Sur l'accueil très humain fait par la Suisse à l'armée de Bourbaki, cf. les lettres d'A. Cochin, *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} août 1922.

(2) Sur la condition des officiers libres en pays neutre, cf. *Fontaine*, l'admirable roman de M. Charles Morgan.

(3) Sur le fameux emprunt autorisé aux U. S. en faveur de la France et de la G.-B. en 1915, cf. Garner, *International Law and the World War* et les travaux de la commission dite du sénateur Nye (1934).

pensent : Calvo et Bluntschli lui font un devoir de s'opposer aux expéditions en gros. Fauchille, lui, fait une distinction : l'Etat neutre ne serait pas tenu d'arrêter les envois faits par mer mais devrait arrêter toute contrebande de guerre à sa frontière terrestre. On voit mal, en réalité, ce qui justifierait pareille distinction, quelle est la différence entre frontière de mer et frontière de terre : les armes restent toujours des armes, c'est-à-dire de la contrebande de guerre aux yeux des belligérants et de la « marchandise d'aventure » aux yeux des commerçants neutres.

En réalité, toute la question est en train de changer, depuis que l'Etat se réserve le monopole ou le contrôle de la fabrication des armements ou qu'il ordonne l'embargo sur ceux-ci pour des raisons politiques (1).

2° *Devoirs des sujets des Etats neutres* : Le principal est de se conformer aux pratiques qui découlent de droit de l'état de neutralité : accepter la visite, ne pas essayer de forcer un blocus, « ne pas commettre des actes hostiles contre un belligérant » (art. 17).

b) Les droits des neutres.

Les neutres conservent dans leur intégralité « la jouissance et l'exercice des droits qui leur compètent pendant l'état de paix » (Fauchille, § 1482).

Le plus important est de faire respecter l'inviolabilité et l'intégrité de son territoire : ceci est d'ailleurs à la fois un droit et un devoir. Un devoir, parce qu'ils ne peuvent tolérer que leur territoire soit violé par l'un des belligérants. Ils sont donc tenus à le faire respecter également par les deux belligérants, par les armes au besoin.

Ils ont le droit de réprimer les actes d'enrôlement (2), de considérer comme illicite une prise qu'un belligérant a menée dans un de ses ports (sauf cas de force majeure), de conserver leurs relations avec leurs agents diplomatiques accrédités dans les pays belligérants. Les sujets continuent à jouir des biens meubles et immeubles qu'ils possèdent dans les pays

(1) Cette politique fut inaugurée par les U. S. lors des révolutions civiles survenant dans les petites Républiques américaines du Centre ou du Sud.

(2) En 1870, la Suisse s'opposa à la formation sur son territoire d'un corps de francs-tireurs.

belligérants : l'art. 19 prévoit que « le matériel des chemins de fer provenant du territoire des puissances neutres ... ne pourra être réquisitionné et utilisé par un belligérant que dans le cas et la mesure où l'exige une impérieuse nécessité ».

Ils ont enfin le droit de continuer à commercer soit avec d'autres neutres soit avec les belligérants, réserve faite des règles de la contrebande de guerre et du blocus.

A la suite des règles, fixées par la Conférence de La Haye, le droit de guerre semblait marquer un recul important : beaucoup des prérogatives, attachées jadis à la belligérance, étaient passées au profit de la neutralité. Mais la clause *si omnes* en rendait l'observance bien hypothétique.

II. — *Les règles de la neutralité permanente.*

Lorsqu'une guerre éclate, l'Etat perpétuellement neutre est soumis aux mêmes règles que l'Etat volontairement neutre.

Mais, par définition, sa situation de neutre est définie à l'avance : il ne peut choisir entre la paix et la guerre.

C'est pour cela que Fauchille (n° 349) dit de cette situation qu'elle « diminue en une certaine mesure ses droits de souveraineté et d'indépendance ». Kleen (1) va jusqu'à prétendre que le droit de guerre et de paix étant lié organiquement à la souveraineté, la neutralité permanente porte à celle-ci une atteinte fondamentale. Richter (2) répond justement que pour qu'un Etat perde les droits de sa souveraineté, il faut qu'un autre les exerce à sa place, ce qui n'est pas ici le cas.

D'ailleurs, le renoncement qu'implique l'adhésion d'un Etat à un statut de neutralité permanente ne le dépouille pas de tout droit de guerre : il conserve celui, doublé même par un devoir (3) de défendre par les armes sa neutralité, si celle-ci est violée ; celui de poursuivre à l'extérieur de ses frontières la réparation d'une injure (4). Mais dans ce dernier cas, il ne saurait profiter de sa victoire, pour agrandir son territoire :

(1) *Neutralitatens lagar*, I, p. 126.

(2) *Die Neutralisation von Staaten*, p. 154.

(3) Descamps nie ce devoir, parce que, refusant d'admettre des obligations à la neutralité perpétuelle durant la paix, il ne saurait admettre celle de l'entretien d'une armée.

(4) La Suisse mobilisant contre la Prusse 20.000 hommes, lors de l'affaire de Neuchâtel en 1856, la Belgique participant à l'expédition internationale contre les Boxers en sont une preuve.

car la neutralité permanente dont il jouit lui est assurée toujours dans certaines limites géographiques fixées par le traité de neutralisation.

Reste à savoir si celui-ci est nécessaire, pour fonder une neutralité permanente : on en a beaucoup discuté. Certains auteurs (von Liszt, Ch. de Visscher) ont repoussé sa nécessité, de peur qu'on ne vît en lui la source unique de la neutralité : or ceux qui ne seraient pas signataires et garants se désintéresseraient alors des violations qu'il subirait. Et Fauchille reconnaît la justesse de leur opinion car « si la neutralisation permanente est en vue de la paix universelle » l'atteinte qui leur est portée intéresse tous les peuples sans distinction.

D'autres auteurs, au contraire, tel Richter (1), ont affirmé la nécessité du traité, de peur qu'un Etat, qui a violé les droits d'un autre Etat, ne se mette à l'abri des conséquences de son acte, en proclamant sa neutralité permanente, avant que l'autre ait eu le temps de se ressaisir : politique de l'enfant qui crie « pouce » au moment d'être pris, hypothèse sans valeur car une neutralité permanente, même reconnue et garantie par le monde entier, ne mettrait pas l'Etat neutralisé à l'abri des justes sanctions, qui le puniraient d'une faute internationale (2).

Normalement, une déclaration de neutralité perpétuelle resterait un simple acte de gouvernement : la neutralité qui en découlerait demeurerait politique, à titre de maxime d'Etat. Mais si cette déclaration était inscrite dans la constitution, elle deviendrait juridique : mais pour qu'elle ne fût pas *imperfecta*, il faudrait une reconnaissance, une garantie des autres Etats. En fait, le problème se ramène toujours à ceci.

Certes, Nys (3) prétend que les deux questions sont indépendantes et Schweizer écrit sa fameuse histoire de la *Neutralisation de la Suisse* pour prouver que celle-ci n'est aucunement garantie : il y dépense des trésors d'ingéniosité dans le louable dessein d'éviter à son pays des prétextes à l'ingérence des garants dans les affaires intérieures (4).

(1) *Op. cit.*, p. 198.

(2) Lors de la Conférence de Londres de 1833, la Hollande avait demandé qu'il fût inséré dans le pacte final une stipulation expresse, suivant laquelle la neutralité perpétuelle ne mettrait pas la Belgique à l'abri des conséquences d'une violation de ses devoirs. La Conférence répondit que « la neutralité ne donne pas plus à la Belgique qu'à tout autre état le droit de manquer aux obligations qui résultent des traités. »

(3) *R. D. I.*, 1901, p. 38.

(4) Il est un fait que la neutralisation perpétuelle expose à de cons-

Cependant, en analysant les conditions de toute neutralisation perpétuelle, il paraît étrange que les deux notions ne soient pas liées : car pourquoi un Etat renoncerait-il par avance à son droit de paix et de guerre, sans être assuré de n'en retirer aucun bénéfice le jour où la guerre éclaterait chez ses voisins ? s'il ne recevait une garantie spéciale en contre-prestation à son engagement ? Garantie consistant de la part de ses co-garants « à ne jamais lui faire la guerre et à le secourir en cas d'agression » (1).

D'ailleurs il est suffisamment prouvé que les neutralisations permanentes qui ont existé étaient faites dans l'intérêt général des grandes puissances (2) (même si elles répondaient au sentiment profond des populations neutralisées) pour qu'elles ne fussent pas subordonnées à la question des garanties : car celles-ci apparaissent aussi bien comme une sûreté donnée à l'Etat neutralisé que comme une précaution que prennent les puissances garantes l'une à l'égard des autres.

En effet, le jeu même de la garantie plurale empêche un des Etats « d'user exclusivement de sa position de garant » (3) et de réaliser ainsi, par des voies pacifiques, un véritable protectorat de fait.

M. Ekdhal (4) qui a distingué trois formes possibles de garanties (collectives, solidaires, de quelque autre façon) a montré que les deux premières se confondent en pratique. En effet, dans le cas d'une garantie solidaire, le neutre peut s'adresser à son choix à une ou quelques-unes seulement des puissances garantes ; dans le cas d'une garantie collective, il est obligé de s'adresser à toutes en même temps et celles-ci

tantes représentations, souvent vexatoires, de la part de certains garants. Ainsi, durant le xix^e, la Suisse, qui, en raison de sa constitution libérale, était le refuge de nombreux exilés politiques, dut en subir de nombreuses : en 1821, sur la demande de Metternich, elle restreint la liberté de sa presse ; après le Congrès de Vérone, elle est obligée de l'abolir, sous la menace d'une invasion armée. Puis affaire de réfugiés polonais (1834) où Zurich est obligé de céder ; affaire des réfugiés de Berne ; affaire pour des offenses soi-disant faites à l'Autriche au cours d'une réunion politique ; affaire des moines lombards (nov. 1852), etc... Cf. encore la récente affaire du *Berner Tagwacht*, 14 avril 1938.

(1) Cf. *la Neutralité*, par André Mercier, p. 12.

(2) La neutralité perpétuelle est établie « bien plus dans l'intérêt des autres Etats que dans celui de l'Etat neutralisé ». Fauchille, n° 350.

(3) Ce sont les termes mêmes qu'employa Lord Stanley devant la Chambre des Communes, pour expliquer le caractère de la garantie accordée au Luxembourg (nov. 1867).

(4) *La neutralité perpétuelle avant le Pacte de la S. D. N.*, 1923, Paris,

qui ne peuvent rien entreprendre sans se consulter (ce qui enlève bien de l'efficacité à leur intervention, dans l'ordre de la rapidité) peuvent par délégation charger l'une d'entre elles d'agir. Mais, d'autre part, dans le cas d'une garantie solidaire, un garant peut intervenir même s'il ne lui est pas demandé. Dans tous les cas, la garantie ne peut jamais jouer au profit d'un seul : et c'est bien là le but poursuivi.

Mais, inversement, la défaillance d'un garant ne justifie pas l'abstention des autres : c'est contre cette interprétation, donnée par le gouvernement anglais dans la crainte d'avoir à supporter une trop lourde charge militaire à l'égard du Luxembourg menacé, que le Conseil d'Etat luxembourgeois s'est élevé avec raison dans son avis du 6 janvier 1871.

Quant à la question de savoir si l'intervention doit avoir lieu d'office ou sur la demande du neutre, elle est aussi incertaine. Prenons le cas de la Suisse : l'opinion générale admet que si c'est la neutralité qui est garantie, l'intervention doit avoir lieu d'office ; si c'est simplement le territoire, l'intervention ne devrait avoir lieu que si la violation a pour but l'annexion du territoire ou d'une partie du territoire.

A notre avis, l'état garant devrait toujours intervenir d'office, au moins lorsqu'il a garanti l'intégrité et l'inviolabilité d'un Etat. Car intégrité ne veut pas dire l'intégrité du seul territoire, mais encore de la souveraineté et de l'indépendance politique du pays neutralisé (1).

C'est dans ce sens que l'Etat neutre à titre permanent s'il peut signer des traités réglant ses intérêts économiques, ne peut aller jusqu'à opérer une « fusion d'institutions » avec l'autre Etat signataire : celui-ci pourrait exercer un protectorat de fait, très vite. Aussi, en 1842, l'Angleterre, soutenue par la Prusse et l'Autriche (2), s'opposa à l'union douanière que Guizot cherchait à réaliser avec la Belgique, d'accord avec Léopold I^{er}.

Par contre, le Luxembourg a pu réaliser l'union douanière avec les Etats Allemands. Contradiction dans les faits, parce que seul l'intérêt les inspire.

Egale contradiction dans la doctrine : un pays perpétuelle-

(1) Cela est manifeste dans la Déclaration des Puissances du 20 mars 1815 pour la Suisse : « voulant par des restitutions territoriales et des cessions lui fournir les moyens d'assurer son indépendance et maintenir sa neutralité... »

(2) Cf. *Les projets d'union douanière et les puissances européennes* (C. R. H., Bruxelles, 1933) par A. de Ridder.

ment neutre, dit-on, ne saurait acquérir de colonie. Mais l'histoire du Congo belge est là pour témoigner du contraire. S'appuyant sur ces contradictions, l'auteur suisse, Schopfer, a été jusqu'à prétendre que la neutralité perpétuelle n'a rigoureusement aucun effet en temps de paix, que seule la guerre survenant entre des pays tiers la fonde (1).

Nous l'avons vu : il faut volonté réciproque des neutralisés et des garants ; l'effet essentiel est réciproque tel que nul ne peut violer l'intégrité de l'Etat neutralisé et que celui-ci ne peut entreprendre de guerre de conquête. Mais cette réciprocité n'a pas suffi à fonder la neutralité perpétuelle jusqu'à l'ordre d'une institution. Certes, on voit bien l'idée pratique à réaliser, les intérêts que cette idée sert, les agents qui sont mis en œuvre pour son exécution, mais non point cette rigoureuse architecture de droits et de garanties, de devoirs et de sanctions qui achèveraient sa physionomie institutionnelle.

Sur tout ce qui forme la base des droits des neutres, les esprits sont divisés : sur la nature même de la neutralité, sur celle des garanties, les conditions et les moyens propres à en assurer l'exécution. C'est que la neutralité perpétuelle n'a jamais été codifiée, qu'elle relève d'un droit coutumier élaboré par les pratiques diplomatiques et la doctrine des internationalistes. Elle est demeurée un simple statut, dont le meilleur moyen d'assurer la conservation relève en dernier ressort de la volonté du peuple qui le possède de le défendre par ses propres moyens, et « jusqu'à la dernière goutte de son sang » comme l'a proclamé le peuple suisse, conscient de sa destinée pacifique et des charges que celle-ci entraîne pour être réalisée.

Par contre, les devoirs des neutres sont parfaitement définis : placés dans un état de paix perpétuelle, ils ne peuvent entreprendre rien qui les puisse éloigner de cet état ou contracter aucune obligation qui s'exécute en temps de guerre (2) (alliance offensive, alliance défensive à charge de réciprocité, garantie d'un autre Etat neutre). C'est pour cela que des auteurs, mettant l'accent sur cette primauté des devoirs sur les droits, ont défini la neutralité perpétuelle comme une obligation internationale (3).

(1) « Conformément à la règle : « cessante ratione legis, cessat lex », *op. cit.*, p. 289.

(2) Aussi estimait-on que l'article 8 de la Constitution suisse qui autorisait la conclusion des alliances en général était en contradiction avec le statut de neutralité perpétuelle.

(3) Ekdhal, *op. cit.*, *in fine*.

Si quelque aspect positif demeure, c'est cette règle faite aux Etats perpétuellement neutres de ne pas entreprendre de guerre de conquête, de ne pas conclure d'alliances offensives, d'entretenir des relations pacifiques avec tous les Etats, règle qui a sa contre-partie chez ceux-ci dans leur obligation envers l'Etat neutre de ne jamais lui faire la guerre ou de le secourir en cas d'agression (1) : nous avons là des fondements mêmes du Pacte de la S. D. N. et du Traité Briand-Kellogg. On a pu dire avec raison que ceux-ci avaient créé une neutralisation perpétuelle et universelle, sous la protection d'une garantie solidaire que la S. D. N., Super-Etat universel, assurerait par la force collective qu'elle aurait seule le droit de mobiliser (2).

(1) Et cette garantie jouerait contre toute violation commise par un état signataire ou non du Traité de neutralisation : si elle ne jouait que contre le premier, les garants auraient garanti la neutralité les uns contre les autres. Ce qui est absurde. Il en va de même avec le Pacte de la S. D. N.

(2) Cf. dans ce sens : Roger Mettetal, *La neutralité et la S. D. N.* Thèse Lyon, 1920, p. 95.

CHAPITRE III

Apogée et décadence de la Neutralité.

SECTION I. — L'Apogée de la neutralité.

Il serait souverainement injuste de ne pas replacer ce mouvement du xx^e siècle qui a porté si haut les règles codifiant la neutralité dans l'ensemble de l'évolution du droit contemporain. La guerre est apparue comme un fléau ; l'idée s'est fait jour qu'elle ne pouvait plus être libre et qu'elle ne le devait pas, parce que l'interdépendance économique des peuples tendait à la propager et parce qu'elle est un crime, dont il faut punir le coupable. D'où le mouvement qui aboutit à la création d'une Cour permanente d'arbitrage, dont la II^e Conférence de La Haye conseille l'adoption. De plus en plus nombreux sont les Traités d'arbitrage que signent entre eux les gouvernements.

C'est dans cette perspective que vient se placer la grande codification du droit de la neutralité. C'est que l'époque est animée de cette idée, exprimée dans la phrase célèbre de Bluntschli (1) : « Les dangers de la guerre sont limités dans la mesure où s'accroissent les droits des neutres. » Ceux-ci apparaissent comme des foyers de paix au milieu des conflations. Et dans la mesure où leurs droits sont des droits pacifiques, ils doivent être supérieurs à ceux des belligérants : c'est l'idée qui animera encore, en 1917, l'Institut américain de Droit International dans son projet de codification de la neutralité maritime.

Dans le même sens, le baron Descamps (2) lançait, en 1898, sa fameuse idée du *pacigérat* qu'il définissait comme « le régime de paix spécial applicable aux relations des Etats grevés

(1) *Le droit international codifié*. Paris, 1881. Introduction.

(2) *Le pacigérat ou régime juridique en temps de guerre*. R. G. D. I. P., 1900, p. 629 et seq.

d'une règle particulière avec les Etats étrangers à cette guerre et consistant dans le respect réciproque par ces Etats de leur commune qualité de puissance souveraine et pacifique ». Ou encore que le professeur Pillet (1) proposait, en 1904, comme obstacle aux guerres d'agression l'organisation du jugement des neutres. « Les neutres souffrent de la guerre. Ils assument des obligations fort étroites. Ils pourraient prétendre ne s'y soumettre qu'autant que la justice et la nécessité de la guerre leur auraient été démontrées. Leur attitude rendrait la situation de l'agresseur bien difficile : il devrait ou se résigner à voir son adversaire continuer librement son commerce avec les tiers ou se décider à rompre en visière avec le monde entier (2). »

Ainsi, les plus grands espoirs étaient fondés sur la reconnaissance toujours plus étendue ou mieux précisée des droits et de la mission des neutres. Très vite, les faits allaient les détruire.

SECTION II. — **Décadence des droits de la neutralité : la guerre 1914-1918.**

« Les règles qu'à la suite d'efforts répétés, la diplomatie était parvenue à poser pour concilier les justes intérêts des neutres et des pays en guerre, en mettant les premiers à l'abri des prétentions exagérées des seconds, avaient en quelques mois cessé d'exister : non seulement les droits des belligérants avaient primé ceux des neutres, il les avaient à peu près complètement détruits. » C'est en ces termes que Fauchille (§ 1543) juge du sort fait aux règles, lentement dégagées au cours des siècles et qui avaient abouti aux grandes codifications de La Haye et de Londres. Durant la Grande Guerre, tous les droits des neutres ont été violés par les belligérants comme tous leurs devoirs par les neutres eux-mêmes.

Les premiers jours d'août 1914 sont marqués par la violation allemande des neutralités perpétuelles de la Belgique et du Luxembourg. Tous les arguments ont été bons à certains juristes et militaires allemands pour justifier ce crime contre le droit des gens : ils ont affirmé que la Belgique avait évolué dans sa constitution et sa condition européenne, de telle sorte

(1) Pillet : Introduction aux *Fondateurs du Droit International*.

(2) Nicolas Politis, *op. cit.*, p. 88.

qu'en vertu de la clause *rebus sic stantibus* le traité de 1839 n'était plus valable en 1914 (Schulte) ; que la neutralité n'entraînait pas nécessairement l'inviolabilité du territoire (von Welk) et que celle de la Belgique n'était pas « impénétrable » mais « perméable » (Norden) ; que les traités conclus par la Prusse en 1839, ne pouvaient pas la lier depuis son entrée dans l'Empire allemand de 1871 (Burgess). D'autres arguments encore ont été proposés, arguments de fait (résistance de la Belgique à l'ultimatum du 2 août ; prétendues conventions offensives passées en 1906 entre l'Angleterre et la Belgique) ou arguments de forme (Wittmaack : le traité de 1839 ne répète pas la clause garantissant, dans celui de 1831, l'inviolabilité du territoire belge).

Parmi bien d'autres, Renault (1) et M. de Wisscher (2) les ont réfutés. Mais contre l'argument de nécessité, auquel aboutissent tous les autres, et qu'invoqua le chancelier allemand à la tribune du Reichstag (3) le 4 août 1914, aucune réfutation juridique n'est possible, même lorsqu'un juriste (4) essaie de lui donner un aspect juridique en arguant d'un droit spécial, *notrecht*, que créerait l'état de nécessité. Car c'est toute une conception du pouvoir de l'Etat, du triomphe du fait accompli et de la force qui s'oppose irréductiblement à une autre conception de la civilisation, où l'organisation de la communauté internationale apparaît basée sur le droit et fondée sur la notion morale de justice.

Quant au Luxembourg, avant même que la guerre fût déclarée, son territoire était envahi le 2 août : désarmé, il ne put que protester par la voix de M. Eyschen, ministre d'Etat ; protestation que renouvela la Grande Duchesse à l'ouverture de la session du Parlement le 10 novembre (5).

Dans un ouvrage fortement documenté, MM. Mérignhac et Lémonon (6), ont relevé avec un soin passionné tous les manquements accomplis par les neutres à l'observance d'une ri-

(1) *Les premières violations du droit des gens par l'Allemagne*. Sirey, 1918.

(2) *La Belgique et les juristes allemands*, 1916.

(3) « Cela est contraire aux prescriptions du droit des gens ; nécessité ne connaît pas de loi. Nous avons été contraints de passer outre aux protestations justifiées de la Belgique et du Luxembourg. »

(4) Kohler : *Notwehr und Neutralität* dans le *Zeitschrift für Völkerrecht*, t. VIII, p. 575 et seq.

(5) Cf. Documents de la *R. G. D. I. P.*, 1916, p. 5 et seq.

(6) *Le droit des Gens et la guerre de 1914-1918*. Paris, 1921, t. II, particulièrement p. 338-390 et 523-537.

goureuse neutralité (assistance hostile ; ravitaillement illégal ; accueil dans les ports de bâtiments de guerre hors des conditions et des délais obligatoires), et d'autre part les violations commises par les Empires centraux à l'intérieur des pays neutres autres que la Belgique et le Luxembourg (viols de correspondance ; détournements de valise diplomatique ; espionnage dirigé par les légations ; actes de sabotage ; levées de bandes armées par les consuls allemands en Perse, etc.)

C'est que les lois de la guerre furent toutes violées ; les droits des neutres devaient sombrer, les uns après les autres, dans cette tourmente universelle.

Dès les premiers jours de la guerre, sur une demande des U. S., soucieux de préserver leur neutralité, les Empires centraux firent savoir qu'ils se conformeraient aux prescriptions de la Déclaration de Londres si les Alliés faisaient de même ; l'Angleterre répondit dans le même sens, en ajoutant qu'elle allait apporter quelques modifications en ce qui concernait la contrebande de guerre et le blocus : la guerre économique était commencée.

La liberté commerciale devint vite un vain mot : partout, et d'abord dans la Mer du Nord et l'Adriatique, des mines flottantes furent semées. Puis vinrent les sous-marins.

Dès le 11 août 1914, la France allongea ses listes de contrebande : jusqu'au 25 octobre 1918, celles-ci comprirent d'abord d'articles. Ceux de la contrebande absolue passèrent de 11 à 67 numéros qui vont depuis les armes jusqu'aux « os, sous toutes leurs formes, entiers ou concassés, et les os calcinés » (n° 44). Ceux de la contrebande conditionnelle passèrent de 14 à 22 numéros, allant des vivres et fourrages jusqu'aux « vessies, boyaux, enveloppes et peaux à saucisses » (n° 15).

La Grande-Bretagne suivit la même politique jusqu'au 13 avril 1916 où fut supprimée la distinction entre contrebandes relative et absolue : le Foreign Office justifiait cette mesure en s'appuyant sur le fait que la distinction ne pouvait plus être faite entre combattants et population civile, en raison de la proportion des habitants prenant part à la guerre ; puis, comme un décret du 31 janvier 1915 avait monopolisé en Allemagne au profit des municipalités les provisions de seigle, avoine, froment importées, que l'article 33 de la Conférence de Londres jouait (1).

(1) Art. 33 : « Les articles de contrebande conditionnelle sont saisissables s'il est établi qu'ils sont destinés à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi... »

Les Empires centraux et la Turquie agirent de même, et les Etats-Unis, lorsqu'ils entrèrent en guerre et qu'ils ne délivrèrent plus leurs matières premières aux pays neutres que sur licence des autorités. Finalement, les licences furent elles-mêmes supprimées.

La règle de l'effectivité du blocus fut à peu près totalement abandonnée : c'est que les nouvelles conditions de guerre, mines et sous-marins, rendaient impossible l'ancien blocus par navires immobiles ou croisant à feux réduits ; qu'ensuite, il ne s'agissait plus de bloquer les ports principaux, mais tout un littoral dans son intégralité. Aussi procéda-t-on par interdiction de zones maritimes de plus en plus étendues : en novembre 1914, l'Amirauté anglaise déclara zone de guerre toute la Mer du Nord. En février 1915, l'Allemagne « interdit » tout le « seashore » anglais ; les Alliés répondirent le 11 mars en édictant des mesures propres à « empêcher les marchandises de toute sorte d'entrer en Allemagne ou d'en sortir ». Au début de 1917, l'Allemagne déclara la guerre sous-marine à outrance et fixa les zones où ses vaisseaux couleraient sans distinction tous les vaisseaux étrangers qui s'y trouveraient. Les Alliés répondirent le 16 février 1917, en soumettant à leur contrôle tout navire neutre, obligé de faire escale dans les ports anglais pour y être visité. Enfin, le principe du voyage continu avait été décidé, en matière de blocus, par l'Angleterre (30 mars) et la France (12 avril 1916).

Ce principe a d'ailleurs reçu une énorme extension : il est appliqué indifféremment à la contrebande relative et à la contrebande absolue. Et toutes les présomptions ont été bonnes pour juger de la destination finale : proximité du port neutre, où la cargaison doit être débarquée, d'un port ennemi, disproportion entre les importations d'une marchandise donnée faites par un pays neutre entre 1904 et 1914 et celles qu'il opère durant l'année de guerre en cours ; disette des articles composant la cargaison dans les pays ennemis. L'Allemagne fut particulièrement rigoureuse en considérant d'office comme navigant dans l'intérêt de l'ennemi « un navire neutre... lorsque la majeure partie de la flotte marchande de l'Etat dont il bat pavillon navigue au profit de l'ennemi ou lorsque cet Etat a conclu avec un Etat ennemi un accord portant concession de tonnage » (Fauchille, n° 1588-33).

Le droit d'angarie fut de même étendu, par exemple aux navires qu'un belligérant conduisait dans ses ports pour faire juger de sa marchandise. La vieille pratique de la levée des

troupes fut même reprise par l'Allemagne, puisqu'elle enrôla de force des Luxembourgeois, d'origine allemande peut-être, certainement Luxembourgeois d'après la loi du territoire.

Telle était l'évolution, presque obligatoire, des droits de la neutralité qui, une fois de plus, durent se modeler sur les droits des belligérants. C'est que la guerre est devenue économique, « totale ». Elle n'est plus faite par des armées mais par les pays entiers ; il est aussi important de forcer les lignes des combattants que d'affamer l'arrière, de le démoraliser. Pour cela, il est nécessaire d'empêcher les neutres de le ravitailler. D'autre part, les moyens de la guerre, du fait du progrès, ont été sans cesse augmentants : pour fabriquer des explosifs, des gaz, des machines de guerre, toutes les matières premières, tous les produits qui semblent les plus éloignés d'une destination destructrice sont nécessaires. La célèbre campagne, menée par le chimiste anglais, sir William Ramsay (1), à propos du coton brut en est un des nombreux exemples.

Le commerce des neutres se ressentit de ces nouvelles conditions. « La guerre de 1914 n'a pas seulement permis de constater la faillite du compromis historique entre belligérants et neutres. Elle n'a pas seulement établi avec évidence qu'entre la guerre, telle qu'elle est devenue... et le maintien en principe, au profit des Etats tiers, du droit commun de la paix, aucune conciliation, aucun accommodement ne sont plus possibles. Elle a révélé aussi que la conscience du monde civilisé ne saurait tenir pour légitime la condition d'isolement, de désintéressement, d'égoïsme qui a caractérisé jusqu'ici le régime de la neutralité (2). »

Aussi bien, par la force des faits que par une meilleure conscience des peuples, la neutralité entraînait dans une phase nouvelle.

(1) Cf. la lettre de Sir W. Ramsay au *Matin* du 1^{er} août 1915. Il s'agissait de faire passer le coton brut dans la liste de contrebande absolue pour en empêcher dans les Empires centraux le ravitaillement.

(2) Nicolas Politis, *op. cit.*, p. 95-96.

DEUXIÈME PARTIE

LA S. D. N. CONTRE LA NEUTRALITÉ

CHAPITRE I

Les Neutres et la formation du Pacte.

Lorsque les pourparlers de paix furent engagés, les neutres savaient déjà sur quelles bases l'Europe allait être reconstituée. Les déclarations de Wilson, les travaux publiés par les professeurs ou les hommes politiques des pays alliés, les rapports de gouvernement avaient porté à leur connaissance que le traité de paix serait garanti, que la paix serait garantie par de nouveaux organismes internationaux, où ils seraient appelés à prendre place. Peut-être même, songeaient-ils, Pacte et Traité étant liés, qu'ils seraient invités à discuter conjointement des deux. Ils attendaient une grande réunion où vainqueurs et vaincus, belligérants et neutres seraient rassemblés. « Cette attente fut déçue (1). »

Pour plusieurs raisons : il était d'abord humainement impossible que les alliés, après avoir souffert et lutté durant quatre ans, n'entendissent pas imposer leurs vues, au jour de la victoire (2). Puis, il faut l'avouer franchement, les neutres n'avaient pas « bonne presse » : dans un conflit aussi gigantesque que celui qui venait de s'achever, il y avait quelque raison de soupçonner que ceux qui n'y avaient point participé par les armes n'avaient pu arriver à tel résultat que par d'immenses concessions, si ce n'est des complaisances, à l'un et l'autre des camps belligérants. On savait, en tout cas, que

(1) Dans *L'Œuvre de la S. D. N.* art. de M. Munch, p. 161.

(2) *Contra* : *Genève contre la Paix* par le comte de Saint-Aulaire qui affirme que la S. D. N. est d'inspiration et de réalisation allemande.

leurs droits avaient été violés de façon si continue que l'occasion d'entrer en guerre s'était à eux maintes fois présentée, s'ils n'avaient préféré à cette décision, de subir toutes les avanies imaginables.

D'ailleurs, les arguments qui militaient, cinq ans auparavant, en faveur de la neutralité, étaient, disait-on, tombés les uns après les autres. On avait pensé que les neutralisations perpétuelles seraient une barrière morale aux belligérants et qu'appliquées à des pays situés aux passages naturels des invasions, elles contiendraient la guerre (1) : or, la Belgique et le Luxembourg avaient été violés. L'Allemagne de Bismarck-Hollweg avait fait des progrès sur celle de Bismarck qui déclarait, au moins, en 1870 : « Il ne pouvait être question pour nous de constituer l'Alsace et la Lorraine en pays neutre, comme la Belgique et la Suisse. Car cela nous aurait constitué une barrière qui nous aurait mis dans l'impossibilité d'attaquer la France (2). » On avait, d'autre part, pensé que la présence des neutres, constituant des îlots de paix, éloigneraient les dangers de guerre, si celle-ci menaçait : on vit au contraire que leur inaction était fatale et que l'agresseur en tenait compte pour accomplir plus sûrement ses desseins. On avait pensé qu'une fois la guerre déclarée, la neutralité, limitant les conflits dans l'espace, les limiterait aussi dans le temps : et l'expérience avait prouvé qu'elle ne servait, au contraire, qu'à l'entretenir, et que, les neutres fournissant indifféremment aux deux camps ce qui est nécessaire à la conduite de la guerre, celle-ci en était prolongée. D'ailleurs, le revirement des U. S. en 1917 et leur intervention sur le continent européen avaient produit une énorme impression.

Ce que l'on reprochait également aux neutres était de ne pas avoir pris parti, au moins moralement. Dans une conférence donnée à Paris en 1916, l'éminent professeur suisse André Mercier déclarait lui-même : « En gardant le silence devant le crime (3), les Etats neutres me paraissent avoir failli à leur plus haute mission (4). » Certes, les porte-paroles

(1) Des auteurs ont même vivement critiqué le désarmement partiel auquel se laissent aller les nations neutralisées : l'armée belge comprenait, en 1914, 180.000 hommes dont 8.000 dans les fortifications ; une organisation rationnelle eût permis un chiffre quadruple. L'Allemagne n'aurait pas alors considéré l'armée belge comme une quantité négligeable, qui n'offrirait aucune résistance.

(2) Discours au Reichstag, le 2 mai 1871.

(3) A. Mercier, *op. cit.*, p. 21.

(4) Il s'agit de la violation de la Belgique et du Luxembourg. Cette

de l'opinion des neutres avaient maintes fois répondu à ce reproche : Elihn Root, en 1916, écrivait que devant une violation d'un principe de droit international, une protestation, émanant d'un pays neutre serait une nouveauté dans la théorie du droit des gens. Dans le même sens, le président Motta écrira que le rôle d'un Etat, en tant qu'Etat, n'est pas de juger ; à moindre raison, de porter de condamnation de principe.

Les belligérants alliés ne pouvaient admettre ces opinions, si légitimes qu'elles fussent. Ils organisaient un monde nouveau, d'où, à première vue, la neutralité était exclue : ceux qui la représentaient encore ne pouvaient donc espérer une place de faveur aux délibérations.

Le 10 mars 1919, le colonel House, au nom de la Commission de la S. D. N., adressa aux représentants à Paris des treize Etats neutres une lettre pour leur exposer l'idée générale du Pacte et leur demander leur avis : la première réunion, à l'Hôtel Crillon, était fixée pour le 20 mars. Les représentants manifestèrent quelque mécontentement : une date aussi rapprochée ne leur permettait guère de consulter leur gouvernement et de présenter un point de vue très ferme sur des principes, si nouveaux dans l'histoire du monde. Dès l'ouverture de la Conférence, ils comprirent d'ailleurs que les grandes lignes du Pacte étaient parfaitement définies ; la discussion des articles fut aussitôt entamée (1).

Les tendances des neutres apparaissent, lorsque l'on examine les différents amendements ou avis qu'ils ont proposés : par exemple, la Suisse déposa une proposition destinée à assurer dès l'origine le principe d'universalité ; elle voulait faciliter l'accès à la ligue des pays vaincus, afin de ne pas se trouver au carrefour de participants et d'exclus et de n'être pas tiraillée entre ces statuts contraires. En général, les représentants agirent pour que le Conseil, qui apparaissait à leurs yeux comme l'organe de direction des grandes puissances, fût réduit dans sa composition et sa compétence et pour que les petits Etats pussent y accéder plus facilement. Puis pour que la règle de l'unanimité fût adoptée en principe pour toutes les questions d'importance : chaque Etat était sûr par là de

opinion est intéressante parce qu'elle relève de la tendance fort répandue avant la guerre à considérer les pays neutres comme liés par une sorte d'Entente morale, telle que la violation d'une neutralité menace toutes les autres, qu'elles soient d'ordre perpétuel ou volontaire.

(1) Cf. Munch, *op. cit.*, p. 163.

faire entendre sa voix. Lorsque, le 29 avril, Lord Robert Cecil annonça que ce principe était consacré (art. 5 du Pacte), la vieille idée de souveraineté absolue était sauvée : nul ne pouvait être engagé dans une action internationale, qu'il n'ait au préalable donné son adhésion personnelle ; de ce jour, la collaboration des Etats était de l'ordre formel et non plus organique, et la dénomination anglaise de « League of nations » plus appropriée que celle adoptée en France de « Société des nations » (1).

La question des sanctions avait aussi été passionnément débattue : elle sera étudiée plus loin en détail car elle est le point crucial autour duquel se réduit ou s'accroît la vieille neutralité. Mais déjà, certaines garanties étaient données aux neutres, qui les rassuraient sur la nature de ces sanctions. Il semblait que la fameuse phrase de Wilson eût déjà vieilli : « La neutralité n'est plus réalisable ni souhaitable, là où la paix du monde et la liberté des peuples sont en jeu (2). » Tout dépendait de la manière dont on allait assurer la paix et cette liberté.

(1) Sur l'étendue et les conséquences du principe d'unanimité, cf. l'ouvrage de M. Eles, *Le principe de l'unanimité à la S. D. N. et les exceptions*. Genève, 1935.

(2) Discours du 2 avril 1917.

CHAPITRE II

La S. D. N. contre la Neutralité.

« Tombeaux-cendres (pas sentiment,
ni esprit) neutralité. »

MALLARMÉ : Igitur.

SECTION I. — Les principes de la S. D. N. et la Neutralité.

A première vue, les principes, sur lesquels le Pacte instituait la nouvelle organisation internationale, semblent exclure la neutralité. Faut-il rappeler la fameuse déclaration du Conseil, en 1920 : « La notion de neutralité des membres de la S. D. N. n'est pas compatible avec cet autre principe que tous les membres de la Société auront à agir en commun pour faire respecter ses engagements (1). » N'était-ce pas là réaliser cette parfaite république dont parle Solon, « où ceux qui ne sont point outragés poursuivant aussi asprement la réparation de l'injure d'autrui, comme ceux même qui l'ont reçue (2) ».

En effet, avant le Pacte, aucun moyen n'existait pour déterminer laquelle des parties en conflit était dans son droit : toute guerre était présumée si ce n'est juste (on s'en préoccupait assez peu) du moins justifiée, en raison de l'impossibilité où étaient les peuples de s'informer et du peu d'intérêt qu'ils manifestaient à le faire. Or maintenant des organes juridictionnels (Conseil, Cour Permanente de Justice Internationale) existent qui jugent et condamnent la partie reconnue coupable.

(1) Déclaration du Conseil de la S. D. N. à Londres, 13 fév. 1920.

(2) Solon dans le *Plutarque* d'Amyot. Cité par M. Whitton dans son cours de La Haye, *La neutralité et la S. D. N.*, 1927, t. II.

Avant le Pacte, aucune sanction effective ne pouvait non plus être exercée contre l'Etat belligérant, si injuste que fût la cause qu'il soutint. Or l'article 16 du Pacte établit ces sanctions.

Ainsi à l'ère d'isolement et d'indifférence, succède une ère de solidarité active que le Pacte affirme à plusieurs reprises : dans l'article 11 où « il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre... intéresse la Société tout entière » et où « il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales... » ; dans l'article 3, alinéa 3 et l'article 4, alinéa 4, par lesquels l'Assemblée et le Conseil connaissent de toute question « qui affecte la paix du monde » ; dans l'article 19, puisque l'Assemblée est intéressée par la révision des traités et des « situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». Enfin, au sommet de l'édifice, l'article 10 consacre le principe d'intervention de tous les membres dans le cas où l'un d'eux est menacé dans son intégrité territoriale ou son indépendance politique. Appelés ainsi à juger et à agir, les membres ne peuvent plus pratiquer une politique de neutralité.

Mais il faut aller plus loin, au cœur même du principe qui inspira le Pacte, sans y être inscrit. Le principe avait déjà inspiré les clauses territoriales du Traité de Versailles, dans la formule du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ». Il inspirait maintenant l'idée de l'égalité entre grandes et petites puissances : lorsqu'il s'agit de jeter dans la balance « des idées et des droits, l'inégalité cesse et les droits du plus petit et du plus faible pèsent dans la balance d'un poids égal aux droits des plus grands » (1). Il inspire également l'obligation inscrite au Préambule du Pacte « d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur », dont le corollaire fut écrit par Montesquieu : « L'esprit de la monarchie est la guerre et l'agrandissement, l'esprit de la république la paix et la modération » (2). Bref, comme l'écrivait Zimmern : « What President Wilson aspired to do was to make the world safe for democracy ». En effet, l'organisation juridique instaurée par le Pacte ne pouvait subsister sur le plan international que si à l'intérieur de

(1) Discours de Léon Bourgeois à la première conférence de La Haye.

(2) *Esprit des Loix*, Livre IX, ch. 2-1.

chaque Etat y correspondait un régime démocratique. Wilson avait lui-même déclaré que « les gouvernements doivent recevoir tous leurs pouvoirs du consentement des gouvernés ». Malgré l'expérience du Second Empire français, on avait oublié la valeur que peuvent avoir des plébiscites dirigés.

Ainsi, à l'ombre du principe démocratique, réalisé en Allemagne par l'octroi de la savante constitution de Weimar, se développait un nouveau droit international. Le principal résultat était l'échec fait à la notion de souveraineté absolue des Etats : l'attitude d'isolement des neutres avant la Grande Guerre était justifiée par la prérogative issue de cette notion que l'Etat a toujours le droit de déclarer la guerre et donc que cette décision n'intéresse pas les peuples non directement visés. Certes, à la Haye, quelques limites y avaient été apportées (limites en cas de recouvrement à main armée des dettes internationales ; conventions Porter ; efforts pour la solution pacifique des conflits dits justiciables ; traités d'arbitrage). Mais la guerre demeurait, dans l'ensemble, l'*ultima ratio* des nations. Désormais, la solution pacifique de certains conflits devient obligatoire ; des procédures sont prévues pour éclairer l'opinion des juges (rapports, envois de commissions d'enquête) et pour trancher pacifiquement le conflit (recommandation, conciliation, arbitrage).

Certes, tous les conflits ne sont pas pris dans le filet du Pacte et les conditions sont sévères, où son action devient efficace : c'est par ces mailles trop larges ou déchirées que s'infiltrera à nouveau la neutralité.

M. Politis a analysé avec foi ces *Nouvelles tendances du droit international* (1). Il a montré que, malgré tout, la notion de souveraineté absolue des Etats était en recul. « Il fallait choisir entre l'abandon de la notion de souveraineté et la négation du caractère obligatoire du droit international ». Or une attitude d'isolement, de désintéressement à l'égard de ceux qui violent celui-ci, serait incompatible avec la reconnaissance de son caractère obligatoire.

D'autre part, à ce recul correspond le progrès de la notion d'égalité juridique : M. Politis en voit une preuve dans la règle de l'unanimité ou quasi-unanimité qui sauvegarde les intérêts de tous : règle que l'éminent juriste définit comme un pouvoir égal pour tous devant le droit international d'en invoquer la protection ou à l'opposé d'en subir la contrainte. Ici

(1) Titre du livre de M. Politis. Paris, Hachette, 1927.

encore, une attitude de désintéressement n'est plus de mise : dans la mesure où il bénéficie de cette protection et participe de la décision, chacun doit avoir sa part de responsabilité et d'effort pour sa mise en œuvre. « Faire respecter » est la contre-partie de « respecter », pour reprendre la terminologie appliquée autrefois à la neutralité perpétuelle. Ainsi est fondée cette notion de solidarité qui, créée par les besoins sociaux, entretenue par l'interdépendance économique, semble à son tour fonder le droit, non plus dans le consentement des gouvernements à s'abstenir de tel ou tel acte, mais dans la « conscience juridique des peuples ». C'est l'idéal démocratique qui vient couronner ce superbe et fragile édifice.

SECTION II. — **Les guerres illicites. Sanctions et Neutralité.**

Peut-être, après la guerre, en 1919, attendait-on du Pacte en formation un désarmement général, une solution pacifique de tous les conflits sans exception, l'interdiction de toute guerre. La neutralité aurait alors disparu, n'ayant plus de raison d'être. Mais il n'en fut pas ainsi.

Le Pacte n'a pas condamné la guerre en soi. Il a seulement imposé « certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ». Il n'y a de guerre illicite que lorsqu'elle est faite en rupture de ces obligations, lorsqu'elle est injurieuse. Ainsi revit la vieille distinction opérée par les canonistes et les juristes dès le Moyen Age.

I. — *Le principe des sanctions.*

On sait quels sont les cas où la guerre est illicite aux termes du Pacte. Elle l'est, entre membres de la Société si elle est entreprise : 1° avant toute procédure de règlement pacifique ; 2° avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil (art. 12) ; 3° contre un membre qui se conforme à une décision arbitrale ou judiciaire (art. 13, al. 4) ou à une recommandation unanime du Conseil (art. 15, al. 6) ou prise à la majorité par l'Assemblée (art. 15, al. 10).

La guerre est illicite entre membres et non membres de la Société si elle est entreprise par le non membre qui, invité à soumettre le différend aux procédures du Pacte, refuse cette

invitation ou ne se conforme pas aux engagements de la Société, après l'avoir acceptée (art. 17).

Dans ces cas, le « peace-breaking member » est « *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société » : l'article 16 joue, les sanctions sont appliquées. Le traitement différentiel que celles-ci entraînent exclue, à première vue, toute neutralité. Mais certaines questions préalables se posent.

Avant que l'article 16 soit appliqué, il faut que la violation soit reconnue : car toute sanction comporte à la base une règle de droit obligatoire, une autorité pour reconnaître que celle-ci est violée, enfin le moyen « qui garantit sous le couvert d'une autorité constituée l'application de la règle de droit (1) ». Déjà la détermination de l'agresseur pose une grave question : car elle n'est pas automatique, nul critérium objectif n'est, dans ce but, proposé par le Pacte. Le Conseil, lui-même, ne peut pas prendre à ce sujet une décision qui oblige tous les membres. Chacun d'eux reste libre de décider : c'est que s'il en allait autrement, la Société, en tant que personne du droit des gens, apparaîtrait comme un Super-Etat, ayant le pouvoir de la paix et de la guerre, ce qui serait « en contradiction avec les principes de la Société et de l'autonomie de chacun des membres, principes fondamentaux de tout le système du Pacte » (2). La liberté d'appréciation est donc laissée à chaque membre ; et cela présente de graves inconvénients : déjà, il peut se présenter des cas où une partie est coupable de droit, l'autre de fait. « On ne risque pas seulement de se trouver en présence de jugements contradictoires et de l'exercice des sanctions économiques en sens opposés. On peut craindre que surgisse sur la justice de la guerre le doute qui, durant des siècles, a servi d'excuse à la neutralité (3). » Or ce doute, dans l'article si important que nous venons de citer et sur lequel nous aurons maintes fois à revenir, M. Georg Cohn l'a exprimé, dès 1921, lorsqu'il prévoyait comme cas où demeure possible la neutralité ceux où il est impossible, en raison de la difficulté d'information, de dire quel Etat est coupable d'une rupture volontaire du Pacte. Supposant un conflit entre le Japon et la Chine (supposition

(1) Jacques Nantet, *Les sanctions dans le Pacte de la S. D. N.*, Paris, 1936, p. 15.

(2) G. Cohn dans *Les Origines et l'Œuvre de la S. D. N.*, l'art. : « Neutralité et S. D. N. », p. 180, t. II.

(3) N. Politis, *op. cit.*, p. 111.

qui s'est, hélas ! deux fois trouvée réalisée), l'auteur danois écrivait : « Quelle possibilité a donc, par exemple, un petit pays au nord de l'Europe de se faire une idée véritablement fondée sur l'origine du conflit et de savoir laquelle des parties a le droit de son côté (1). » Or la division des esprits sur la question de la justice de la guerre entraîne l'écroulement de l'article 16 : car les sanctions ne peuvent être efficaces d'une part et supportables, de l'autre, pour ceux qui les appliquent que si règnent une quasi-unanimité entre les membres de l'Assemblée, et l'unanimité entre les grandes puissances du Conseil, supposé déjà le problème résolu de l'universalité de la S. D. N.

Aussi, après l'échec des sanctions dans le conflit italo-éthiopien, a-t-on vu d'éminents esprits mettre en doute la terminologie même employée. C'est ainsi que M. Mestre protestait contre le mot de sanctions, car à la lecture de l'article 16 il lui est apparu « que les préoccupations de ses rédacteurs ont été moins de réprimer les agissements de l'Etat en rupture du Pacte que de prévenir cette rupture par les menaces qu'il édicte et aussi de secourir et d'aider autant que possible les Etats molestés par cette action irrégulière (2) ». Dans le même sens, M. Le Fur regrettait que l'article 16 ne fût pas préventif, comme une continuation de l'article 11 : lorsqu'un Etat s'est durant de longues années préparé à la guerre, que signifient les sanctions, le jour où il commet l'agression, si on n'a pris « aucune procédure en vue de l'atténuer » ? (3).

Mais si l'application de l'article 16 ne crée pas l'état de guerre entre le peace breaking member et la Société tout entière, elle ne le crée pas davantage entre lui et chaque membre. Il en a été fort discuté, mais les auteurs se sont appuyés victorieusement sur la lettre même du Pacte qui n'emploie que l'expression « acte de guerre » pour qualifier la rébellion du membre. « L'acte unilatéral de l'Etat fautif ne peut pas créer un état de guerre ; il ne fait que donner aux autres membres de la Société la faculté de procéder à des actes de guerre avec l'Etat en rupture (4). » Cette résolution votée à l'unanimité le 4 octobre 1921 relève de l'esprit même dans lequel fut

(1) Georg Cohn, *op. cit.*, p. 161.

(2) et (3) *Les Sanctions internationales*. Trois opinions de juristes, MM. Mestre, le Fur et Scelle : cf. p. 10 et 34. Public. du Centre d'Etudes de politique étrangère, n° 4, Paris, 1936.

(4) Cf. *J. O. de la S. D. N.*, supplément n° 6, oct. 1921, 4°. Et rapports et résolutions concernant l'art. 16 (*J. O. S. D. N.*, 1927).

élaboré le Pacte, qui ne veut réduire la guerre avant tout que par des moyens pacifiques. Tout l'article 16 sera petit à petit interprété dans ce sens, minimisé, réduit.

Si donc l'état de guerre n'est pas instauré du fait de la rupture même du Pacte, si d'autre part les membres ne sont pas obligés de déclarer la guerre, la neutralité demeure encore possible. Dans quelles conditions ?

II. — *Les deux ordres de sanctions et la neutralité.*

« ... que la neutralité sourde, muette et impassible doit faire place à une nouvelle neutralité qui sert et qui juge. »

(VOLLENHOVEN :

Les trois phases du droit des gens.)

Il est deux ordres de sanctions : les sanctions économiques et les sanctions militaires. Il est deux ordres de neutres : les neutres d'occasion et ceux qui, neutres durant la dernière guerre, sont bien décidés à le demeurer durant la prochaine. Aussi lorsque, dans cette matière de sanctions, l'on parle des « neutres », il faut moins entendre ceux qui le seront occasionnellement, en raison de circonstances particulières (1), que ceux qui le seront sûrement en raison d'une tradition politique constante. Les efforts de ceux-ci n'ont pas peu servi à minimiser la portée et le sens des sanctions : si un tout organique, comme l'enseigne la biologie, se définit dans une fonction de rapport, le tout des sanctions a été singulièrement affaibli par les neutres soit quand ils ont disjoint les deux ordres pour accepter l'un et repousser l'autre, soit quand ils les ont joints si étroitement que le second n'apparaisse plus que comme un complément du premier.

Au reste, si, dès les entrevues de l'Hôtel Crillon, les représentants des Etats neutres acceptèrent comme obligatoires les sanctions économiques et refusèrent les sanctions militaires, ils ne faisaient que mettre en avant certains intérêts particuliers dont le président Wilson avait lui-même tenu compte dans les premières rédactions du Pacte. La publication, en effet, des délibérations qui eurent lieu au sein de la commis-

(1) Supposons le Portugal dans le cas où l'Espagne subirait les sanctions.

sion des Affaires étrangères du Sénat américain a montré que dans le projet original dactylographié un traitement spécial était prévu pour les petits Etats ; traitement auquel accédèrent les deux hommes de loi, MM. Miller et Anchincloss, qui furent chargés par le Président de présenter un rapport critique. D'après ce projet, les petites puissances de la Société en formation seraient exemptées de l'obligation de fournir des contingents aux forces armées, appliquant les sanctions militaires (1). On sait qu'au projet américain fut substitué le projet anglais du Gal Smuts et de Lord R. Cecil comme base de discussion. La face des choses allait être changée.

D'après l'article 16 dans sa forme définitive, les membres doivent immédiatement rompre avec le *peace-breaking member* « toutes relations commerciales ou financières ». Dans son « Message fédéral » de 1919, le gouvernement suisse soulignait qu'une telle rupture semble peu compatible avec le maintien de la neutralité, surtout si elle entraîne la cessation des engagements conclus par traité avec le membre sanctionné, tels que traités de commerce, conventions postales, ferroviaires, etc... (2). Whitton, dans son cours, pousse au contraire très loin cette compatibilité ; de même, Oppenheim qui écrit : « Ce n'est pas une violation du droit si un Etat commande à ses citoyens d'exercer un boycottage contre un autre Etat (3). » Quelle que soit la fidélité que l'on ait envers l'ancien principe de neutralité, qui se définissait dans l'impartialité absolue, cette opinion semble raisonnable : dès 1894, un auteur suisse, Sydney Schopfer, faisait justice de l'opinion contraire avec humour. Critiquant la définition de Galiani : « la neutralité est le maintien absolu des relations telles qu'elles existaient avant la guerre vis-à-vis des deux belligérants », Schopfer écrivait que c'était là « une affirmation par trop gratuite et qui a pour effet d'encombrer la pratique de difficultés insolubles ». Il ajoutait : « Comme le neutre n'aura jamais avec les belligérants des rapports d'amitié et

(1) Cf. les « Hearings before the Committee on Foreign Relations, U. S. Senate, Sixty-Sixth Congress ». Washington, 1919.

(2) Message Federal, *loc. cit.*, p. 635.

(3) *Op. cit.*, p. 470. Il est vrai qu'Oppenheim, parlant des moyens d'établir un blocus pacifique contre l'Etat fautif, mentionne l'interdiction du transit sur le territoire de l'Etat appliquant les sanctions des personnes ou des biens destinés à l'autre dans la mesure où il n'est pas lié « par des conventions de transit qui peuvent rester valides en dépit de l'art. 20 ». § 292 b.

de commerce absolument identiques, il arriverait infailliblement que l'exécution d'obligations le liant à l'un des adversaires constituerait vis-à-vis de l'autre une violation de l'impartialité et que, soucieux de remplir ses devoirs de scrupuleuse impartialité, le refus d'exécuter une obligation contractée antérieurement à la guerre engagerait sa responsabilité (1). »

En deuxième lieu, les membres doivent « interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte ». Si elle était appliquée à tous les nationaux de celui-ci, sans distinction, cette mesure romprait certainement la neutralité, puisque, pour l'appliquer, il faudrait procéder à l'expulsion ou l'internement des nationaux résidant dans le pays appliquant les sanctions. Mais la Commission Internationale du Blocus a décidé qu'il fallait entendre par nationaux seulement ceux qui habitent sur le territoire de leur Etat (2).

Enfin, les membres doivent « faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société ». Ici encore, il faut exclure de cette mesure les sujets résidant à l'étranger (3). Cependant, cette exception ne suffit pas à concilier la neutralité et l'application de cette mesure : car il s'agit bien ici d'intervention dans la politique d'autrui. La C. I. B. a précisé la nature de cette obligation : elle s'est appuyée sur une notion de gradation dans les sanctions pour affirmer que celle-ci ne doit venir qu'en dernière extrémité, lorsque les autres se sont révélées insuffisantes. Puis, comme on ne peut empêcher un Etat non-membre de commercer avec l'Etat fautif qu'en établissant le blocus, la Commission a rattaché cette mesure à l'alinéa 2 de l'article 16 qui prévoit les sanctions militaires, sur lesquelles le Conseil ne peut donner qu'une simple recommandation (3).

M. Gonsiorowski (4) s'est élevé contre cette notion de gradation : d'après lui, les termes mêmes du Pacte, groupant les sanctions économiques dans un seul alinéa et les imposant concurremment et non successivement par l'obligation « immédiate » de rompre les relations, prouvent qu'elles sont indissociables. Bel exemple d'exégèse de la lettre !

(1) Schopfer, *op. cit.*, p. 292.

(2) Cf. Rapports de la C. I. B., *Documents S. D. N.*, 1921, p. 20-21.

(3) Cf. *Actes de la 2^e A. Séances des Commissions*, I, p. 392.

(4) Dr Miroslas Gonsiorowski, *S. D. N. et Problème de la Paix*, Paris, 1927.

La nécessité d'empêcher qu'un Etat, qu'il soit membre ou non de la Société, entretienne des relations économiques avec l'Etat sanctionné, impose donc le blocus. Et M. Gonsiorowski écrit : « Il est hors de doute que d'après l'article 16, alinéa 1, les membres sont tenus de déclarer le blocus pacifique (1). » Or l'immense majorité des auteurs (Fauchille, Woolsey, Lawrence, de Martens, Oppenheim) (2) reconnaît que le blocus pacifique ne permet pas de saisir le navire des neutres, c'est-à-dire, dans le présent cas, des Etats qui se seraient refusés aux sanctions ou qui ne seraient pas membres de la Société. Si M. Gonsiorowski avait été jusqu'au bout de sa pensée, il eût conclu comme Oppenheim qu'il n'y a qu'une solution pour appliquer effectivement cette sanction : la déclaration de guerre qui permet d'établir le blocus de guerre. Au bout de l'analyse, nous sommes donc reportés sur le plan des sanctions militaires. »

Les Etats doivent enfin se prêter un mutuel appui « pour réduire au minimum les pertes et inconvénients qui peuvent résulter » des sanctions et « pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture du Pacte ». Dans ce dernier cas, l'on pourrait même appliquer la résolution n° 9 votée par l'Assemblée le 4 octobre 1921 et qui commence par ces mots : « S'il est reconnu opportun d'ajourner, pour certains Etats en tout ou partie, la mise en action effective des sanctions économiques prévues à l'article 16... » La règle est donc très souple, qui sauvegarde la neutralité des membres.

Si les treize puissances neutres, représentées à l'Hôtel Crillon, acceptèrent comme obligatoires les sanctions économiques, parce qu'elles ne sont pas franchement inconciliables avec la neutralité, elles manifestèrent, dès l'origine, les plus vives répugnances aux sanctions militaires. Celles-ci, en effet, créeraient, sans aucun doute, un état de guerre : dans le cas où la puissance en rupture de Pacte serait une grande puissance et où sa voisine, membre sanctionnant, serait une petite puissance, le double danger apparaissait que la grande puissance ripostât par un blocus et qu'elle envahît le territoire de sa faible voisine. Ainsi les petits Etats craignaient, malgré l'appui promis à l'alinéa 2 de l'article 16, appui qui peut être

(1) *Op. cit.*, vol. II, p. 417.

(2) Cf. le résumé de l'opinion des auteurs dans Fauchille, § 999.

long à s'affirmer efficace, et malgré la garantie de l'article 10, la famine et l'invasion.

Le représentant du Danemark déposa un amendement tendant à rendre les sanctions militaires facultatives : « Au cas où la résolution d'employer des mesures de coercition n'aurait pas été prise par l'Assemblée des délégués à l'unanimité, les Etats qui n'ont pas voté pour l'emploi de ces mesures ne pourront pas être obligés de prendre part à des mesures de coercition militaire (1). »

La Norvège fit une déclaration dans ce sens, en soulignant que les petites puissances devraient pouvoir organiser leurs armées en vue seulement de la défense nationale : c'était par avance indiquer sa position à l'égard de la création, que la délégation française s'efforçait d'obtenir, d'une force internationale, commandée par un état-major international décidant des formations et armements communs aux différents contingents.

Lord Robert Cecil, qui présidait la commission, rassura les neutres : il était déjà convenu que les sanctions militaires seraient facultatives. Cependant, en toute occasion, le droit de passage des forces participant à une action commune serait exigible. Mais les neutres refusèrent de céder sur ce point.

Maintenant, à la suite des résolutions et de l'expérience, les sanctions militaires apparaissent sous leur vrai jour. Elles ne sont jamais décidées qu'en dernier ressort : il faudrait par exemple que l'Etat fautif résistât par la force, en attaquant un Etat voisin qui appliquerait les sanctions économiques.

Elles sont toujours facultatives : le conseil a seulement le devoir « de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens... » (art. 16, al. 2) et cette recommandation doit être faite à l'unanimité du Conseil, y compris les parties intéressées.

A la question des sanctions militaires est liée celle du droit de passage. Les membres, dit l'article 16 à la fin de l'alinéa 2, « prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ». Nous avons étudié déjà

(1) Cf. Documents des Puissances neutres dans *La Conférence de la Paix et la S. D. N.* Documentation Internationale, t. II.

cette question du *passus innocuus* : nous avons vu qu'un Etat, jusqu'au xix^e, ne pouvait légitimement refuser le passage sur son territoire à des troupes destinées à soutenir une juste guerre. L'amoralisation du droit et l'inorganisation de la communauté internationale, qui ne possédait des organes ni de contrôle ni de jugement, firent disparaître cette pratique : elle a été rétablie par le Pacte. « Bien que ce changement puisse, au premier abord, sembler paradoxal, la conception qui prévaut aujourd'hui est une synthèse judicieuse de ce qu'il y avait de juste dans la conception de l'immunité des territoires neutres et de ce qu'il y avait de non moins juste dans la conception des canonistes théologiens et juristes antérieurs au milieu du xvii^e, tous favorables à la légitimité du *transitus innocuus* (1). »

Le R. P. Yves de la Brière, qui est, dans ses ouvrages, maintes fois revenu sur cette question, a rappelé que le transitus était justifié déjà par saint Augustin, « *jure humanæ societatis æquissimo* », en vertu du droit de suprême équité de la société humaine (2). Les neutres ne sauraient refuser le passage à des troupes allant procéder à l'exécution d'une juste sentence. D'autre part, la permission accordée ne transgresserait pas leur devoir de neutralité : car les commentaires de l'alinéa 2 de l'article 16 leur ont, à ce sujet, fourni toutes les garanties.

Il en est, en effet, du droit de passage comme de toutes les sanctions militaires : si celles-ci, comme nous l'avons vu, sont facultatives, elles sont en outre subordonnées pour chaque Etat « à sa situation géographique et aux conditions spéciales de ses armements ». C'est ce qui ressort des différentes interprétations de l'article 16, fixées en particulier par la déclaration du Conseil du 13 mars 1925, à propos de l'objection que faisait l'Allemagne à son entrée à la S. D. N. et de l'impossibilité de sa participation à des sanctions militaires en raison de son désarmement (3). Cette déclaration peut être considérée

(1) R. P. de la Brière. *La Communauté des Puissances* dans le chap. : « Les belligérants et les territoires neutres », p. 135.

(2) *Ibid.*, p. 110.

(3) Lettre de Stresemann au Conseil de la S. D. N. en date du 1^{er} décembre 1924 : « Aussi longtemps que subsiste l'état d'inégalité militaire dans lequel la procédure de désarmement l'a placée, l'Allemagne est entièrement hors d'état de prendre part à des mesures de coercition décidées par la S. D. N., en vertu de l'article 16 du Pacte. Une nation désarmée qui ne possède même pas des moyens suffisants pour défendre ses frontières, entourée de voisins puissamment armés et disposant des arme-

comme l'authentique doctrine sociétaire, puisqu'une note de même substance, rédigée en termes équivalents, est annexée aux Accords de Locarno et que ceux-ci sont conclus dans le cadre du Pacte (1). L'article 11 du Protocole de Genève consacrait cette interprétation (2).

Il en va de même du droit de passage : celui-ci, qui est obligatoire en principe, ne peut être exigé s'il met le pays qui l'accorde dans une situation dangereuse. La doctrine semble avoir fait une distinction définitive : si le contingent réclamant le passage, appartient à un Etat qui, en vertu de la faculté laissée par l'article 16, a déclaré la guerre, l'Etat qui est ainsi sollicité peut le refuser (3). Mais, si le contingent n'appartient pas à un Etat belligérant, il ne saurait le refuser. C'est ce qu'a compris la Suisse, lorsqu'après avoir refusé le passage sur ses territoires à des troupes internationales allant assurer le contrôle du plébiscite de Wilna, elle l'a accordé finalement puisque ces troupes ne constituaient pas une armée, mais bien un contingent de police internationale.

Même, durant le temps d'avant-guerre, où cette question était envisagée de façon si différente, on peut trouver certaine tendance aux conclusions d'aujourd'hui. C'est ainsi que Lemonon écrivait qu'en cas de violation de la neutralité belge, la Hollande serait tenue de laisser libre passage sur l'Escaut à la flotte de l'Angleterre, agissant comme garante : car l'Escaut est libre en temps de paix et l'Angleterre, en ce cas, n'agirait pas « comme une partie belligérante proprement dite » (4). Il y a là en germe l'idée du droit de passage, accordé en vertu d'une garantie d'ordre international, et de l'opération de police internationale qui ne rompt point la neutralité.

Il en va autrement pour l'obligation de garantie assurée par l'article 10 du Pacte : car l'obligation n'est pas seulement parfaite (5), et la participation à son exécution est certain-

ments les plus modernes, ne peut, en cas de conflits internationaux, se départir de prime abord d'une politique de neutralité. » Cité par M. Wehrer, *op. cit.*, p. 337.

(1) Recueil des Textes, *op. cit.* Annexe F des Accords de Locarno, p. 878.

(2) Cf. Recueil de Textes, *op. cit.*, p. 847.

(3) Cf. exemple fourni par Whitton dans son Cours (*op. cit.*) d'une guerre russo-polonaise, durant laquelle le droit de passage d'une tierce puissance serait réclamé à l'Esthonie.

(4) Lemonon, *Journal de D. I. P.*, 1911, XXXVIII, p. 847.

(5) V. sur la proposition du Canada tendant à énerver l'obligation de garantie : *Documents S. D. N.*, 1923, B. 15.

nement incompatible avec la neutralité, au sens le plus large de ce mot. Mais ici, encore, comme l'a déclaré l'Institut de Droit International, chaque Etat « reste juge au point de savoir si, et dans quelle mesure il est tenu d'assurer l'exécution de son devoir de garantie par l'emploi des forces militaires dont il dispose (1) ». Et le 25 septembre 1923, l'Assemblée, par vingt voix contre une, votait la résolution suivante : « Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures militaires comme suite à une agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat. »

Ainsi les sanctions apparaissent sous la forme que leur avait assignée M. Mitrany dans son fameux opuscule (2), telle qu'elles ne puissent jamais amener les Etats qui les appliquent « to the point of danger ». Certes, malgré la tentative faite à l'Assemblée de 1921, les sanctions économiques demeurent obligatoires et sont automatiquement déclanchées. Mais l'on sait qu'il appartient à chaque membre de décider au préalable s'il y a rupture du Pacte et qui en est coupable, et si l'Assemblée de 1921, confirmant ce principe, n'accordait au Conseil le soin que de donner un avis, corollairement le rapport interprétatif de 1927 rendait nécessaire, pour l'application de l'article 16, cette recommandation préalable du Conseil (3).

Les sanctions apparaissent donc dans leur ensemble davantage comme des moyens de pression que comme des sanctions proprement dites. C'est dans cette mesure qu'elles sont conciliables avec la neutralité. Elles pouvaient apparaître, avant l'expérience du conflit italo-éthiopien, comme une mesure préventive en raison de la menace qu'elles constituaient. Elles conservent cette apparence, mais dans un sens qui affaiblit singulièrement leur efficacité : car lorsqu'elles n'ont pas réussi à détourner un belligérant de sa conquête, elles sont

(1) Cité par M. Whitton, *op. cit.*, p. 524.

(2) M. Mitrany, *Le problème des sanctions internationales*. Cf. p. 19 : « Les contributions à la sécurité générale qu'on demande aux pays individuellement ne doivent pas être de nature ou de taille à affaiblir, au point de la mettre en danger, la sécurité nationale individuelle de ces pays. »

(3) Rapport interprétatif du Secrétaire Général transmis par le Conseil aux Membres. *Documents S. D. N.*, juin 1927.

levées. Or, le propre d'une sanction est de peser sur le coupable qui en est frappé, tant que la règle qui la fonde demeure violée. On peut donc les considérer davantage comme des mesures de pression que de coercition. Elles s'inscrivent alors dans ce sens de large conciliation qui demeure la politique sociétaire, lorsque les membres s'efforcent encore de recommander des solutions pacifiques, alors que les conflits sont déjà éclatés ou presque terminés.

Malgré cela, l'ancienne notion de neutralité est profondément altérée. Même s'il conserve sa neutralité de droit, le membre qui applique les sanctions économiques n'est plus tenu à cette stricte impartialité, qui inspira la codification de La Haye. Sa neutralité est devenue préférentielle.

D'autre part, pour le membre qui subit les sanctions, il y a obligation de ne pas tenir rigueur aux autres membres de la Société des sanctions qu'ils exercent, puisqu'il a reconnu d'avance, en signant le pacte, la légitimité des mesures qui seraient prises contre lui, le jour où il viendrait à le rompre. C'est ce qu'exprime le rapport du Secrétaire Général en date du 17 mai 1927 : « L'Etat agresseur... est également obligé de considérer toute application des sanctions de l'article 16, si sévère qu'elle soit, qui est faite sans recours à la guerre, comme compatible avec le maintien d'un état de paix entre lui-même et les Membres de la Société qui appliquent les sanctions. Le dit argument repose sur cette considération que l'Etat agresseur a convenu qu'une violation du Pacte, telle que celle qu'il a commise, doit avoir pour résultat l'application des sanctions qui lui est faite (1). »

Pour les membres eux-mêmes qui n'appliquent pas les sanctions militaires, la situation a encore changé. Ils ne sauraient revendiquer les droits d'une neutralité périmée pour se soustraire aux conséquences que pourraient avoir, sur leur commerce, par exemple, les mesures militaires prises contre le membre sanctionné. Il en va de même pour ceux qui auraient refusé toute participation aux sanctions, tant économiques que militaires.

Mais la situation des Etats non-membres a-t-elle changé ? Lorsque les sanctions sont décrétées, ils sont libres de choisir entre la participation et l'abstention. S'ils choisissent celle-là, ils jouissent alors des droits et des garanties assurées aux

(1) Cf. *Documents S. D. N.*, 1927, A. 14, p. 84.

membres de la Société. Dans l'autre terme de l'alternative, ils ont le droit de continuer à commercer avec l'Etat en rupture de Pacte : les sanctions ne créant pas *ipso facto* un état de guerre, il faudrait une déclaration de guerre, suivie de blocus, pour que leur commerce fût interrompu, dans les règles admises du droit de guerre. M. Politis (1) a osé espérer que sans obliger les membres de la S. D. N. à déclarer la guerre, ce qui ne ferait qu'apporter une perturbation plus profonde aux relations internationales, les Etats non-membres refuseraient de soutenir l'Etat agresseur : car ils ne peuvent ignorer la S. D. N. sous le prétexte qu'ils n'en font pas partie. Ils ne peuvent ignorer que la guerre, déclarée agression d'après les principes d'un droit universel, est un crime international. « Si juridiquement elle n'a ce caractère qu'au sein de la S. D. N., moralement elle le conserve vis-à-vis de tous les pays civilisés parce que la conscience universelle réprouve, de nos jours, tout acte de violence qui aurait pu être évité par le jeu des institutions internationales. »

Des crimes quotidiens prouvent hélas ! la fragilité de ce noble espoir, dans un monde dont la conscience est soit détournée de ses aspirations pacifiques (si, du moins, celles-ci existent) par des idéologies contraires, soit abétie par les institutions d'une civilisation matérialiste (presse, cinéma, spectacles, parades) au point de ne plus réagir et frémir devant les atrocités commises journallement en Europe et en Asie.

III. — Une conception purement économique des sanctions.

« La Commission estime que l'article 16 est essentiellement d'ordre économique. »
(C. I. B. Document A 14, 1921, p. 17.)

L'auteur danois M. Georg Cohn, dans un article paru en 1924 (2), s'est préoccupé de concilier, aux yeux des membres de la Société, neutres par tradition politique, les devoirs de cette neutralité et les devoirs qu'impose l'article 16. Il a été ainsi amené à présenter une théorie où ce système des sanctions apparaît comme de nature purement économique et où

(1) N. Politis, *op. cit.*, p. 120-121.

(2) Art. : « Neutralité et S. D. N. », p. 152-204, dans *L'Origine et l'œuvre de la S. D. N.* Copenhague, 1924.

les sanctions militaires se subordonnent aux premières et n'en sont qu'une garantie d'exécution. Il ne faisait, en cela, que suivre la voie ouverte par la Commission Internationale du Blocus et la 3^e Commission de l'Assemblée de 1921, qui ne s'occupèrent pas des sanctions militaires, les considérant comme des « mesures complémentaires » (1).

Des extraits de l'article de M. Cohn permettront de saisir la position de cet auteur, dont les travaux eurent un très grand retentissement, surtout chez les petites puissances. Il justifie tout d'abord la rupture des relations économiques. « Le droit de neutralité n'empêche pas non plus que l'Etat neutre interdise à ses ressortissants ou habitants d'avoir des relations commerciales ou financières avec les ressortissants ou habitants de l'Etat belligérant. L'article 18 de la V^e Convention de La Haye déclare admissibles les fournitures et les emprunts aux belligérants, mais il laisse à l'Etat neutre la pleine liberté d'interdire à ses ressortissants de les accorder. Et cet article n'impose pas à l'Etat neutre comme les articles 7 et 9 concernant l'exportation des armes, un devoir positif d'appliquer les mesures restrictives ou prohibitives éventuelles à cet égard uniformément aux deux belligérants. La Puissance neutre ne compromettra pas non plus sa neutralité en défendant l'immigration des pays belligérants et en pratiquant strictement les dispositions relatives aux passeports et aux visas... Il n'est pas non plus contraire à la neutralité qu'un Etat défende à ses ressortissants d'émigrer ou de correspondre avec les ressortissants de l'Etat belligérant (2). »

Mais en ce qui concerne l'obligation de « cesser et faire cesser » les communications économiques avec l'Etat sanctionné, M. Cohn refuse les mesures qui pourraient créer un état de guerre ou ne seraient compatibles qu'avec celui-ci. Si, en effet, la rupture du Pacte n'entraîne pas automatiquement un état de guerre, c'est que les rédacteurs n'ont pas voulu que les mesures de pression amenassent celle-ci : « Les membres ne peuvent, par conséquent, non plus avoir le droit de faire un acte qui entraînerait nécessairement un état de guerre ou un acte qui, d'après le droit international, revient seulement à une Puissance belligérante, tel que la capture des navires de commerce (3). »

(1) Rapport cité, p. 12.

(2) Page 183.

(3) Page 184.

L'appui mutuel vient facilement s'inscrire dans cette perspective. « Il ne saurait être contraire à la neutralité d'aider un autre Etat en dehors du conflit à s'opposer contre des mesures ayant pour but de l'empêcher dans l'exercice légal des obligations que lui impose le Pacte, lorsque ces obligations elles-mêmes sont compatibles avec la neutralité (1). »

Ayant rappelé l'histoire de la Ligue de neutralité armée de 1780, M. Cohn expose alors l'interprétation que l'on peut donner aux sanctions militaires, par laquelle celles-ci ne seraient que des mesures destinées à assurer l'exécution des sanctions économiques. Il en irait de même pour le droit de passage : « S'il ne s'agit au 2^e alinéa de l'article 16 que d'appuyer par la force des armes les sanctions économiques mentionnées à l'alinéa 1, le passage en question n'est pas nécessairement contraire à la neutralité... Le passage des navires de guerre à travers les eaux territoriales neutres était déjà permis par les Conventions de La Haye (2). Mais même si l'on suppose qu'il s'agit de forces militaires terrestres destinées à la protection d'un autre membre particulièrement exposé... le passage de telles troupes... ne constituerait nullement un fait qui compromettrait nécessairement la neutralité de ce dernier membre (3). »

Cette opinion relève de la conception que nous avons exposée dans les pages consacrées à la neutralisation perpétuelle : que tous les Etats soient à la fois neutralisés et garants ou activement solidaires, les deux principes se confondent et répondent également au vœu du Président Wilson : « Il faut qu'une association générale des nations soit constituée, ayant pour objet d'offrir des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux petits comme aux grands Etats (4). » Dans le même sens, au lendemain de la guerre, M. Milhaud expliquait que demeurent conciliables la neutralité et l'obligation de garantie de l'article 10. Rappelant la décision de La Haye (5) : « Ne peut être considéré comme un acte hostile le fait, par une Puissance neutre, de repousser, même par la force, les atteintes à sa neutralité », l'auteur proposait qu'on l'étendît aux hypothèses nouvelles prévues par le

(1) Page 188.

(2) Cf. art. 10 de la XIII^e Convention.

(3) P. 184.

(4) Message du Président du 12 février 1917.

(5) Article 10 du chapitre I de la V^e Convention.

Pacte. « L'Etat neutre n'abandonne pas sa neutralité lorsqu'il prend les armes pour défendre la neutralité d'un autre Etat contre celui qui l'a violée et cette intervention contre l'Etat violateur n'est pas un acte hostile (1). »

Et M. Cohn concluait : « L'ensemble de l'article 16 est compatible avec la neutralité de chacun des membres de la Société (2). »

SECTION III. — **Guerres licites et Neutralité.**

En n'imposant que « certaines obligations de ne pas recourir à la guerre », le Pacte indiquait par là que dans les autres cas, la guerre était licite et que les membres de la Société pouvaient dès lors adopter l'attitude qui leur convenait le mieux, dont la neutralité, le plus souvent choisie.

Quels sont ces autres cas ? On sait que s'il s'élève entre les membres de la Société un différend qui n'est pas susceptible d'une solution arbitrale (art. 13), le Conseil en est saisi et publie un rapport. « Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les Représentants de toute partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice » (art. 15, al. 7). Les parties au différend peuvent alors recourir à la guerre, les autres membres observer la neutralité.

Mais on peut supposer que le rapport du Conseil a été accepté à l'unanimité ou à la majorité des voix (art. 15, al. 4) et qu'une des parties, sans recourir à la guerre, fasse néanmoins aux conclusions adoptées, une résistance passive (3). Après les trois mois de délai, prévus à l'article 12, l'autre membre peut procéder à l'exécution de la décision du Conseil

(1) Milhaud, *La neutralité suisse et la S. D. N.*, *Revue des Idées*, fév. 1919.

(2) Au terme de cet exposé, on ne pourrait passer sous silence que les accords particuliers passés dans le cadre du Pacte, à la suite de l'échec du Protocole de Genève, prévoient les mesures militaires comme des moyens autonomes de garantie. Malgré les résistances de certains Etats, il est reconnu que ces accords particuliers ne contredisent pas le Pacte. Exemple : accords de Locarno, traité franco-sov.

(3) On rapproche normalement ce cas de celui où une partie refuse d'exécuter une sentence arbitrale ou judiciaire, prévue à l'article 13, al. 4.

et recourir à la guerre (1). Les deux parties peuvent également refuser la sentence. Dans les deux cas, la neutralité est possible pour les autres membres.

Mais bien plus grave est la lacune ouverte par les affaires dites réservées de l'article 15, alinéa 8. Si une partie au différend prétend que la cause de celui-ci porte sur une question « que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie », le Conseil saisi demande un avis consultatif à la Cour Permanente de Justice Internationale. Si, sur cet avis, le Conseil reconnaît le bien-fondé de la prétention, il le « constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution ». La guerre est encore possible. Certes, de grands efforts ont été tentés pour combler cette lacune, pierre d'achoppement de toute tentative d'organisation internationale. Le protocole de Genève, en particulier, prévoyait dans son article 5, alinéa 3 : « Si la question est reconnue... comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision intervenue n'empêchera pas que la situation soit examinée par le Conseil ou par l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte (2). »

Dans la doctrine, M. Le Fur a pris une position particulièrement nette à ce sujet dans son Rapport sur la « Reconnaissance, détermination et signification en Droit international du domaine, laissé par ce dernier à la compétence exclusive de l'Etat » (3). L'éminent professeur écrivait : « Il faut bien comprendre les derniers mots de ce paragraphe : « le Conseil le constatera dans un rapport ». Il se déclare incompetent en tant qu'organe international, précisément parce que la question en litige est de la compétence exclusive d'une des deux parties, celle qu'il indique. Cela signifie-t-il que l'autre partie a le droit d'user de la force pour faire prévaloir son opinion, qui est contraire à celle du Conseil, même unanime ? Cette solution ne s'impose aucunement ni d'après le texte, ni bien moins encore d'après l'esprit du pacte ; une solution qui paraît bien autrement indiquée est celle qui devait être expressément donnée un peu plus tard par le Protocole de Genève : l'Etat qui passe outre à la recommandation du Conseil doit être considéré comme agresseur. » Partant de ces prémisses, le professeur concluait dans l'article 9 de son Projet de Résolution : « ... le

(1) Même situation si le membre procède à l'exécution d'une sentence arbitrale (art. 13) mais ici le Conseil peut proposer « les mesures qui doivent en assurer l'effet. » Cf. art. 13 *in fine*.

(2) Cf. *Recueil des Textes*, *op. cit.*, p. 844.

(3) Publié dans la *R. D. I.*, 1931, t. VIII, p. 94-128.

Conseil n'est pas dessaisi définitivement, après avoir constaté la compétence exclusive d'un Etat ; les dispositions de l'article 11 peuvent toujours jouer ; la disposition finale du § 8 : « le Conseil constatera... », doit donc être interprété ainsi : le Conseil le constatera dans son rapport, de manière à permettre la conciliation ultérieure des parties (1). »

L'évolution des affaires internationales ne porte pas malheureusement à croire que les Etats songent à accepter une restriction dans ce sens aux privilèges qu'ils tiennent sur le domaine des affaires réservées : les occasions, où la neutralité pourra jouer, seront peut-être nombreuses.

Autre cas de guerre licite : celui où la reconnaissance de belligérance est accordée aux deux parties d'une guerre civile. Les membres de la Société sont tenus de conserver la neutralité : en effet, s'ils intervenaient individuellement, une telle action serait contraire à l'article 10 du Pacte qui garantit l'indépendance politique de tous les membres de la Société contre une agression extérieure. « Un tel engagement n'existe donc pas en cas de guerre civile, car, en pareil cas, l'agression vient de l'intérieur. Il y a plus : si un membre s'avisait de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat, victime de luttes intestines, en prenant fait et cause pour les insurgés, il serait en rupture de Pacte, car il irait contre le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de ce pays (2). »

Schücking-Wehberg ont encore relevé le cas qu'ils appellent de guerre-duel : celui où la décision arbitrale ou judiciaire ne serait pas rendue dans le « délai raisonnable » ou si le rapport du Conseil n'était pas établi dans les 6 mois (art. 12, al. 2) et où les parties auraient recours à la guerre (*Die Satzung des Völkerbundes*, p. 296).

Enfin, reste le cas de guerre entre non-membres ou entre membre et non-membre. Ici, le non-membre peut refuser l'invitation (3) que lui adressera le Conseil de soumettre le litige à la procédure sociétaire : alors, les sanctions lui seraient applicables. Mais s'il se contente de faire une résistance passive et que le membre lui fasse la guerre, tout acte d'hostilité par lequel il riposte ne relève plus de l'agression mais du droit de légitime défense et les sanctions ne sont plus applicables :

(1) P. 119-120 et 127.

(2) Fedor Korenitch, *L'article 10 du Pacte de la S. D. N.*, p. 95.

(3) Celle-ci doit réunir l'unanimité des voix, sans laquelle la guerre serait licite.

une fois de plus, la neutralité subsiste pour les autres membres.

Ainsi, loin d'abolir toute occasion de neutralité, le Pacte en a laissé subsister de nombreuses. Bien mieux, avant la Grande Guerre, la neutralité était considérée comme un fait, source de droits et de devoirs certes, mais qui dépendait uniquement de la volonté des gouvernements : elle était un fait d'opportunité politique.

Désormais, il n'en est plus ainsi. En effet, le Pacte qui n'a pas supprimé la guerre, l'a du moins contenue dans certaines limites ou certains délais, hors desquels elle est une faute internationale : dans ces limites et ces délais, personne n'a le droit de se livrer à un acte de guerre. Il y a donc là à la fois un droit et un devoir de rester neutre. Ce que M. Cohn a souligné d'une façon expressive : « Comme la guerre ne peut plus être commencée sans un traitement pacifique préalable et ne peut plus être faite contre un Etat qui se soumet à la sentence de la Cour ou au rapport unanime du Conseil, un Etat qui aura le droit de rester neutre ne pourra donc plus être forcé d'abandonner sa situation neutre. Si, d'après les règles du Pacte, il a le droit de rester neutre... aucun des belligérants ne pourra alors l'entraîner dans la guerre sans s'exposer aux sanctions de l'article 16. Il s'est donc créé un droit indiscutable de rester neutre (1). »

Poussant plus loin la question, M. Cohn a parlé d'un devoir de rester neutre dans un cas de guerre licite. Il a supposé celui de l'article 15, alinéas 6 et 7, où un Etat A a gagné son procès contre un autre membre B et exécute par la force des armes la sentence, à laquelle se refuse l'Etat B. M. Cohn se demande si un troisième membre C peut aider l'Etat A. Ou encore, dans le cas où le Conseil n'arrive pas à faire accepter son rapport à l'unanimité, l'Etat C pourrait-il prendre parti comme il l'entend pour A ou pour B (comme l'y autorise l'al. 7 *in fine*) ? ou bien est-il obligé de rester neutre ? M. Cohn penche pour cette solution : en effet, à ses yeux, nul n'a le droit de recourir à la guerre, qui ne se soit au préalable plié aux obligations de l'article 12, c'est-à-dire qui ne se soit présenté comme différend au litige et n'ait respecté le délai de trois mois avant de commencer la guerre (2).

(1) G. Cohn, *op. cit.*, p. 172.

(2) Dans le même sens : Schucking-Wehrer, *op. cit.*, p. 371 et Gralinski, *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux*. Thèse Paris, 1930, p. 95.

M. Gonsiorowski a protesté contre cette thèse en écrivant que l'Etat tiers « n'est pas obligé de recourir devant le Conseil parce qu'il ne se sent pas lésé dans ses propres droits ou dans ses propres intérêts et parce qu'il n'a pas de grief contre la partie perdante, dont l'attitude négative vis-à-vis du rapport du Conseil est licite, au point de vue strictement juridique. Il n'intervient pas en qualité de partie. Mais il considère que la justice exige qu'il se porte immédiatement au secours de la partie dont les droits sont reconnus mais qui est trop faible pour les défendre... » (1). M. Cohn a lui-même reconnu la fragilité de sa thèse et proposé l'exemple dans lequel l'Etat A est une petite puissance. Comment pourrait-il alors exécuter par ses propres forces la sentence, s'il avait seul le droit de recourir à la guerre et si l'Etat B coupable était puissant ? Ou pourquoi reporter, en qualité de demandeur secondaire, devant le Conseil une cause sur laquelle le Conseil n'a pu, par définition, se prononcer au principal ? Et M. Cohn de conclure, malgré tout : « On pourrait alléguer de bonnes raisons aussi bien pour que contre la conception d'un devoir de rester neutre pour les Etats en dehors du conflit. »

Les accords de Locarno avaient résolu cette question puisqu'un Etat, profitant de la non-unanimité du Conseil et se livrant le premier à une attaque, était décrété agresseur et devait subir les sanctions garanties par les autres Puissances signataires.

Dans ce sens, l'on peut dire qu'il y a un resserrement des limites de la neutralité (2).

(1) Gonsiorowski, *op. cit.*, t. II, p. 381.

(2) V. Michailidès, *La Neutralité et la Société des Nations*. Thèse Paris, 1933, p. 69.

CHAPITRE III

Le Pacte de Paris et la Neutralité.

Le Pacte n'a pas supprimé la guerre. Bien mieux, en laissant, dans son article 15 (al. 7), à la compétence des Etats « le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice », il a reconnu implicitement à la guerre son rôle d'organisation, puisqu'elle demeure parmi les solutions possibles ou même probables. « L'Europe formée par la guerre ne se décide pas à la condamner en elle-même ; ayant savouré l'âpre goût de la gloire militaire, elle lui garde un souvenir reconnaissant et essaye seulement de la remplacer par des moyens de conciliation et d'équité (1). » De fait, certaines restrictions lui étaient seulement apportées, restrictions qui, étendues par la voie des accords particuliers, des traités de non-agression ou d'arbitrage sans réserves, l'eussent peut-être repoussé dans le domaine des solutions exceptionnelles où joue, par exemple, aujourd'hui la justice privée. C'est là le procédé, habituel à la pensée européenne qui est de mettre la guerre dans la loi et dont de nombreux exemples sont fournis depuis l'enseignement de Suarez jusqu'aux principes qui animèrent les Conventions de La Haye (2).

(1) Mariano H. Cornéjo, *op. cit.*, p. 179.

(2) Dans un âpre et généreux article (*R. I. française du Droit des Gens*, 15 oct. 1936) sur « Le Fondement de la S. D. N. et la crise de cet organisme » M. Antonesco a, au contraire, attribué à l'influence anglo-saxonne les causes de paralysie du Pacte. Alors que le problème européen de la paix exige une règle rapide, appuyée sur une force sanctionnante et dite par une autorité unitaire, la conception américaine a fait triompher l'idée d'une société universelle, démunie dans ses moyens d'exécution et ne décidant qu'à l'unanimité. Si l'Europe avait forgé elle-même l'instrument de sa paix : « Au lieu d'une Société qui ne supprime pas la guerre, mais la réglemente, nous aurions eu un Pacte qui la prohibe totalement ; au lieu d'une procédure facultative de solution de conflits... nous aurions eu la conciliation et l'arbitrage obligatoire pour tous les litiges ; au lieu d'un

Certes, dès 1919, parlant des cent vieillards qui venaient de régler le sort du monde à Versailles, le grand historien, M. Hanotaux, prévoyait déjà : « Quand ils auront reçu le signe suprême d'une considération unanime, ils agiront contre la guerre avec une prudence, une dextérité et une autorité qui la retarderont d'abord... Le temps donné par ce sursis permettra de délibérer, de réfléchir, de faire la lumière... Alors le monde respirera. Quand il sera déshabitué de la violence, il ne pourra plus en supporter l'idée (1). »

Ce moment, deuxième temps d'une dialectique pacifiste, était-il venu en 1928 ? M. Kellogg l'estima.

Il est naturel que l'idée soit venue d'Amérique. Un reflux d'égoïsme avait ramené celle-ci d'Europe : la non-ratification du traité de Versailles, le refus d'adhérer au Pacte, la défaite de Wilson, qui en était le promoteur, avaient été les conséquences paradoxales, décourageantes de l'intervention des Etats-Unis et de l'acceptation par l'Europe des idées de son président. Un nouveau flux devait ramener l'Amérique, idéaliste et consciente de l'unité de destin des deux continents.

Il faut le dire tout de suite : c'est ce seul fait qui reste, en définitive, le principal résultat du Pacte de Paris : car la condamnation de la guerre en soi, rendue vaine par les réserves et les interprétations postérieures des gouvernements, apparaît maintenant, dans l'histoire des idées et de la sensibilité internationales, uniquement comme le plus haut point d'une courbe idéale, au delà duquel la décroissance signifie le retour à la violence, au mépris des traités et la reconnaissance du fait accompli. Les leçons qui se dégagent de cette ère de décadence ne seront pas perdues pour l'édification du droit de demain.

SECTION I. — Un mot d'histoire.

Le Pacte Briand-Kellogg est issu d'une proposition de renonciation à la guerre entre la France et les U. S., faite au peuple américain par Briand, le 6 avril 1927, dixième anniver-

organe appuyé sur l'opinion publique et utilisant la sanction morale, nous aurions eu un organe investi de possibilités organisées de contrainte effective, par des sanctions militaires entretenues préventivement par la Société... ». P. 249-250.

(1) G. Hanotaux, « Le traité du 28 juin 1919 », *Revue des Deux Mondes* du 15 août 1919.

saire de l'entrée en guerre des U. S. Cette proposition ne rencontra d'abord aux U. S. qu'une hostilité tacite de la part du gouvernement, bruyante de la part des publicistes. Toute espèce d'arguments était proposée : que les traités Bryan signés en 1908 et 1914 étaient toujours en vigueur et suffisants ; que tant que les dettes ne seraient pas intégralement payées, il ne saurait être question d'un geste, même inspiré par l'idéal commun, entre les deux démocraties (curieux argument que ne manqua pas de relever la presse française, pour le pays où est née la doctrine de Porter) ; que le traité proposé, si généraux qu'en fussent les termes, voilait une alliance avec la France et engagerait les U. S. dans les affaires européennes ou que du moins il imposait une neutralité bienveillante en cas d'une guerre entre une des puissances signataires et une tierce puissance ; enfin que la déclaration de renonciation à la guerre allait à l'encontre de l'article 1, § 8 de la Constitution fédérale américaine qui réserve au Congrès le droit de déclarer la guerre.

Mais l'opinion publique, favorablement disposée grâce aux efforts incessants de personnalités, comme Mrs Shotwell ou Nicholas Murray Butler, vit plus loin que ces arguments. Il en résulta deux propositions, celle du sénateur Capper et celle du sénateur Borah, celle-ci trop juridique parce qu'elle prévoit pour assurer la paix l'organisation d'une institution analogue à la Cour suprême américaine et trop idéaliste en même temps parce qu'elle refuse toute sanction par la force. Des courants d'opinion passionnée se formèrent autour de ces propositions.

La confusion fut à son comble lorsque fut signé, le 6 février 1928, le traité d'arbitrage franco-américain qui condamnait, dans son préambule, entre les deux pays la guerre comme instrument de politique nationale et mettait donc un point final à la proposition de Briand. Mais l'abandon, dans le traité, de la traditionnelle réserve soustrayant aux procédés d'arbitrage et de conciliation les cas « touchant l'honneur et les intérêts essentiels des nations », avait créé une atmosphère favorable à une condamnation générale de la guerre, dont M. Kellogg avait lancé l'idée dans sa réponse du 28 décembre 1927 à Briand, où il lui avait proposé « une contribution beaucoup plus éclatante, en unissant leurs efforts pour obtenir l'adhésion de toutes les principales puissances. »

L'affaire était donc passée du plan bilatéral à un plan général. Des négociations furent entreprises, très heurtées, aux « surprises dramatiques », écrivait M. Shotwell, dominées par

des préoccupations contradictoires, chez les deux hommes d'Etat. Aux yeux de la France, il ne fallait pas que le traité de renonciation à la guerre servît aux puissances qui allaient le signer de moyen d'échappatoire à leurs obligations sociétales. Aux yeux des Etats-Unis, il ne fallait pas qu'il les entraînaît dans les affaires du continent européen. « On sait que le refus des Etats-Unis d'accepter les obligations de police internationale a constitué le principal obstacle à leur adhésion à la S. D. N. (1). »

Enfin, les discussions ayant permis de dégager du Pacte futur les cas de légitime défense ou ceux prévus par des accords particuliers conclus dans le cadre du Pacte de la S. D. N., le traité fut signé à Paris, le 27 août 1928. Les parties contractantes y « déclarent solennellement qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des controverses internationales et y renoncent, en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles » (art. 1). Le règlement de ces controverses ne devra « jamais être cherché que par des moyens pacifiques » (art. 2).

SECTION II. — Le Pacte de Paris et la Neutralité.

Signé par cinquante-deux nations, dont les Etats-Unis et l'U. R. S. S. qui étaient non-membres de la S. D. N., le Pacte de Paris a eu un retentissement considérable et que certains ont cru définitif pour l'évolution du droit international.

Du fait qu'il mettait la guerre hors la loi, que la guerre était désormais considérée comme un crime international, dont personne ne pourrait désormais se rendre complice en raison de la signature donnée ni ne le voudrait en raison de la mobilisation contre lui de l'opinion mondiale, on a prétendu que désormais toute neutralité était impossible, qu'elle ne pourrait plus se manifester comme dans ces cas de guerre licite, accrochés aux fissures du Pacte. « Venant après le Pacte de la S. D. N., une des conséquences de notre traité est que la neutralité, en cas de guerre, dans l'acceptation donnée jusqu'à présent à ce mot, n'est plus possible » écrivait M. David Hunter Miller (2). Cependant, une certaine réticence perçait

(1) James T. Shotwell, *Le Pacte de Paris*. Paris, 1930, p. 144.

(2) *Année politique française et étrangère*, 1929 : « Le Pacte de Paris », p. 1.

dans cette phrase : elle laisse sous-entendre que si les U. S. ne pouvaient plus revendiquer les droits traditionnels du commerce neutre, ils ne seraient pas obligés pour cela de participer à des sanctions d'une manière active. Le Dr Nicholas Murray Butler allait plus loin : « La notion même de neutralité disparaît, car aucune nation signataire ne peut rester neutre, c'est-à-dire indifférente en face d'une violation du Pacte. » Et faut-il rappeler le discours lyrique de M. de Madariaga à l'Assemblée de la S. D. N., le 11 septembre 1931 ? « ... la neutralité est morte. Il n'y a plus de neutralité... Nous avons pu mettre la guerre hors la loi. Pourquoi étudier les lois de la guerre ? Nous avons tué la neutralité. Pourquoi étudier les lois des neutres ? »

L'expression d'une foi, tellement enracinée qu'elle se refuse d'admettre que le problème de la neutralité se pose encore, est peut-être encourageante pour les efforts de l'avenir. Mais c'est bien en de pareils cas que revient à la mémoire la terrible phrase de Bossuet : « Le plus grand dérèglement de l'esprit est de croire que les choses sont non point ce qu'elles sont, mais ce que l'on voudrait qu'elles fussent. » Or qu'étaient donc les choses ?

La portée d'un traité se définit par rapport aux traités existant antérieurement et par rapport aux interprétations que les gouvernements déclarent officiellement lui donner. On connut bien vite ces interprétations, avant même parfois la signature (1), dans le cas du traité Briand-Kellogg.

La Grande-Bretagne fit savoir qu'il existait dans le monde « certaines régions » où « il ne saurait être toléré aucune intervention » et où « la protection contre toute attaque est pour l'Empire britannique une mesure de défense personnelle (2) ».

La France, au cours des discussions, fit admettre que les cas de légitime défense ne rentraient pas dans les cas visés par le Pacte à signer et que celui-ci ne servirait pas à se soustraire aux engagements contractés par les signataires du Pacte de la S. D. N. Cette doctrine, parfaitement admise, ne fut cependant pas enregistrée dans le texte définitif : c'était là, si ce n'est une hypocrisie, au moins une maladresse (3).

(1) Ce fut le cas pour l'Angleterre dont Sir Austen Chamberlain fixa la position dans une note du 19 mai 1928.

(2) Cf. le texte de cette note dans *Pamphlet*, 1^{er} sept. 1933.

(3) Cf. Pr. Le Fur, *Précis de D. I. P.*, p. 299-300.

Les vains efforts, tentés par la suite pour adapter les articles du Pacte de la S. D. N. (en particulier l'art. 15, al. 7), ont prouvé surabondamment que rien n'était changé dans le sentiment des gouvernements, touchant les risques qu'ils veulent assumer pour assurer la paix.

Enfin les Etats-Unis, sous forme d'interprétation autorisée donnée par la Commission des Affaires étrangères du Sénat, faisaient savoir : « le traité ne change ni n'affecte à aucun égard notre présente position ni notre situation par rapport à tout Pacte ou traité existant entre d'autres nations ou gouvernements (1) ». C'était là indiquer que la S. D. N. leur restait étrangère. Quant à M. Borah, président de la Commission, il alla jusqu'à déclarer que la doctrine de Monroe était un de ces éléments de défense nationale qui demeurent hors de l'orbite du Pacte et surtout que « toute action contre la propriété ou la personne d'un citoyen américain était un acte de guerre ». Après la signature, une telle déclaration équivaut davantage à une doctrine d'intervention qu'à une promesse de renonciation (2).

En réalité la question du Pacte de Paris, par rapport à la neutralité, se pose d'une façon bien simple : à quoi sont tenus les signataires dans le cas où l'un d'eux recourt à la guerre comme à un « instrument de politique nationale » ? Sont-ils tenus de rompre totalement avec lui, ce qui exclue toute forme de neutralité ? C'est la question des obligations et des sanctions du Pacte de Paris.

SECTION III. — Un inutile malentendu.

M. Politis s'est généreusement efforcé de pousser le plus loin possible les conséquences de la seule sanction toute négative que prévoit le Pacte de Paris et d'après laquelle « toute puissance signataire qui chercherait désormais à servir ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devrait être privée des avantages résultant du présent traité » (Préambule, al. 3).

Deux ordres principaux d'arguments ont été formulés contre le Pacte de Paris. D'une part, les Etats ont renoncé à la guerre mais ne l'ont pas supprimée comme institution :

(1) Cf. *Congress Record*, 1929, vol. 70, p. 1730.

(2) Sur l'interprétation du Pacte B.-K. par les Gouvernements et le Parlements des Etats signataires : 1933-1934, cf. art. de M. Mandelstam *R. G. D. I. P.*, 1934.

sinon, les droits des belligérants comme ceux des neutres seraient abolis ; l'on sait qu'il n'en est rien. D'autre part, la sanction négative que prévoit le Pacte signifie seulement qu'en cas de sa violation, les Etats reprennent leur liberté vis-à-vis de celui qui l'a commise ; ils peuvent lui déclarer la guerre, ils n'y sont pas obligés. Dans les deux cas, la neutralité reste possible.

M. Politis répond : l'obligation ne consiste pas seulement à renoncer à la guerre, mais encore à maintenir la paix ; donc il s'agit pour les Etats signataires « de faire tout ce qui dépend d'eux pour prévenir la rupture ; et enfin au cas où, malgré leurs efforts, la guerre aurait éclaté, d'agir en sorte qu'elle ne tourne pas à l'avantage de l'agresseur et que la paix soit promptement rétablie » (1). Et sentant que ces mots sont peut-être davantage l'expression d'un espoir qu'un programme précis, M. Politis d'ajouter : « Ils doivent... sinon venir au secours de la victime de l'agression, du moins s'interdire de prêter, fût-ce indirectement, aucun concours à l'agresseur (2). » D'ailleurs, « de ce que ces obligations ne comportent pas des sanctions directes on ne saurait conclure qu'elles n'ont pas été assumées ni que la complicité de l'Etat qui viendrait en aide à l'agresseur n'a qu'un caractère moral. Il s'agirait bien d'une complicité au sens juridique du terme, telle qu'elle est entendue en droit pénal (3)... » Et M. Politis va jusqu'à citer l'article 60 du Code pénal français : ainsi, aux yeux de l'éminent juriste, tout signataire qui ne poursuivrait pas le coupable et voudrait faire valoir ses droits à la neutralité, commettrait un crime égal à celui qui opère une guerre d'agression. Poursuivant jusqu'au bout le raisonnement proposé par l'auteur, nous dirons donc que les obligations du Pacte de Paris imposent la rupture de toute relation non seulement avec l'Etat qui le viole, mais encore avec ceux qui ne le poursuivent pas avec une inflexible rigueur : car la complicité est punie aussi sévèrement que le crime.

Jamais l'on n'aurait cru que les obligations du Pacte de Paris fussent si lourdes ni que la neutralité, qui est peut-être égoïsme, fût un crime.

Mais M. Politis n'a peut-être pas suffisamment insisté sur la qualité des juges ou la procédure suivie pour punir un aussi noir forfait. S'il a longuement parlé de la conférence

(1) N. Politis, *op. cit.*, p. 135.

(2) (3) P. 135, 136 et 141.

que fit M. Stimson, successeur de M. Kellogg, le 8 août 1932 à New-York et si, à son avis, « sans l'avoir dit formellement, M. Stimson a sous-entendu... que le pacte de Paris implique l'abandon des droits de neutralité » (1), il n'a pas souligné dans quelles conditions cet abandon sous-entendu de la neutralité allait s'effectuer. Or, M. Borah, dont la personnalité soutient les dire, nous en avertit dans un interview, déjà ancien (2). Pour que les Etats-Unis agissent collectivement contre le coupable avec les autres signataires : « Il faut, bien entendu, que les Etats-Unis demeurent juges de décider en premier lieu si le traité a été violé ou non, en second lieu des mesures de coercition qu'ils estimeront devoir prendre » et plus loin : « Si une crise de ce genre venait à se produire, nous aurions à conférer avec les autres signataires et nous tiendrions compte de leur jugement. Mais nous ne serons pas tenus d'accepter leur décision, si elle venait à l'encontre de nos conclusions personnelles (3). »

Voilà pourquoi la neutralité subsiste : parce qu'aucune procédure n'a été prévue par le Pacte de Paris pour établir la violation, parce qu'aucune réponse n'a été apportée à la question que posait M. Shotwell comme titre d'un des chapitres de son livre : *Comment définir l'agresseur sans définition*, parce que les Etats restent en définitive juges et seuls juges de leur attitude, parce qu'on n'a pas davantage précisé ou seulement défini quels étaient ces « moyens pacifiques » qui devaient désormais se substituer à la guerre. ,

M. Deak, dans le cours qu'il fit en décembre 1937 à la Dotation Carnegie de Paris, a soutenu un point de vue auquel sa nationalité, la nature des lieux où il professait, le sujet qu'il traitait : « La neutralité » et la date même confèrent une redoutable autorité. « Quelle est, dit-il, l'obligation assumée par les signataires du Pacte ? Ils renoncent à la guerre comme « moyen de politique nationale... ». Même si nous n'avons pas égard aux réserves importantes sous lesquelles les puissances ont signé le Pacte, la signification de la première obligation est singulièrement diminuée à défaut d'une définition quelconque de la guerre comme moyen de politique nationale. Jamais un Etat ne conduit une guerre pour la prospérité de ses intérêts égoïstes nationaux. Au contraire, si nous exami-

(1) P. 135, 136 et 141.

(2) Interview du *New-York Times* du 25 mars 1928.

(3) Cf. l'ouvrage de M. Shotwell, p. 221.

nous l'histoire, nous trouverons que tel ou tel Etat s'engageait dans telle ou telle guerre en vue seulement de sa propre défense ». Ayant cité les exemples du Japon en Mandchourie et de l'Italie en Ethiopie : « La guerre, ajoute-t-il, pour la propre défense d'un Etat est expressément réservée comme une guerre licite, légitime... Au lieu de mettre la guerre hors la loi, (le Pacte) invite les Etats à expliquer plus soigneusement que jadis que leur guerre est faite pour leur propre défense ou bien à mener une guerre en fait sans déclaration formelle. » « L'autre obligation contenue dans le Pacte est, elle aussi, passive. Les signataires s'engagent à ne jamais chercher le règlement de leurs différends sauf par les moyens pacifiques. Mais ils ne s'engagent pas affirmativement à régler leurs différends ; ils ont la liberté de les laisser subsister et d'empoisonner leurs relations, même jusqu'à ce qu'elles deviennent intolérables et entraînent une explosion (1). »

Faut-il suivre M. Deak dans cette critique, d'un humour un peu féroce : certains de ses concitoyens, comme les membres de l'Institut Politique de Williamstown, ont été encore plus loin lorsqu'ils prétendaient que le Pacte de Paris est un blanc-seing donné à la guerre, parce que le côté positif du traité est trop vague pour lier qui que ce soit, mais que les réserves sont seules rédigées avec assez de précision pour avoir un caractère obligatoire (2).

Nous rappellerons plutôt, avec M. Politis, qu'en effet, l'Etat signataire ne peut plus invoquer ses droits de neutre, lorsqu'il a reconnu que le Pacte a été violé. Que la sanction passive au moins a abouti à la déclaration des Etats-Unis du 7 janvier 1932, adoptée le 11 mars suivant et universalisée par l'Assemblée de la S. D. N., qu'« il incombe aux membres de la Société de ne reconnaître aucune situation, traité ou accord qui serait créé par des moyens contraires au pacte de la S. D. N. et au pacte de Paris ». Que celui-ci, enfin, permet un jeu plus libre à tous les traités d'arbitrage, de non-agression ou d'assistance mutuelle passés dans le cadre du Pacte de la S. D. N.

Mais la neutralité n'a pas disparu pour cela : son idée demeure aussi présente à l'esprit de certaines nations, qu'à celui d'autres demeure l'idée de la guerre.

(1) *Cours de la Dotation*, 4^e Cours, 1937-1938.

(2) Cf. Mandelstam, *op. cit.*

TROISIÈME PARTIE

LA NEUTRALITÉ CONTRE LA S. D. N.

CHAPITRE I

Les résistances doctrinales.

Au lendemain de la signature du Pacte Briand-Kellogg, on pouvait bien penser que la neutralité avait disparu, au moins pour les membres de la S. D. N. Mais, il faut s'entendre : la neutralité d'avant-guerre, définie dans l'abstention et l'indifférence.

Si une neutralité subsistait, elle ne pouvait se manifester que sur le plan militaire. En tout état de cause, elle était préférentielle, différentielle.

Voici Hercule au carrefour : ou bien l'idée de solidarité entre les nations va encore grandir et la neutralité disparaître entièrement : « Tant que nous n'aurons pas aboli la neutralité, nous n'aurons pas de paix dans le monde (1). » Ou bien l'idée de solidarité va perdre de son prestige, va se dégrader dans une série d'abandons, d'échecs, de renoncements : et par ce mouvement de rétraction habituel aux membres d'une collectivité humaine de chercher individuellement à « sauver sa peau » en cas d'une menace ou d'un cataclysme, la neutralité de préférentielle redeviendra totale.

Les opinions des juristes ont reflété ces deux mouvements : certains ont superbement déclaré que la neutralité était morte, au moins en tant que notion juridique. « L'adoption du système du Pacte relativement aux mesures de pression militaire fait manifestement disparaître du droit international la notion

(1) Discours de M. de Madariaga à l'Académie Diplomatique le 20 oct. 1933.

de la neutralité occasionnelle ou temporaire (1). » M. Politis (2) qui a inlassablement traqué dans ses moindres repaires toute apparence d'esprit de neutralité, obtenait, dans une discussion à l'Institut de Droit International sur un projet de règlement intéressant les fleuves internationaux, que fût supprimé un article prévoyant la neutralité éventuelle d'un Etat riverain en cas de guerre : et cela, parce que c'était envisager une situation abolie par les pactes internationaux (3).

D'autres auteurs, plus sages, présentaient la disparition de la neutralité comme un but qu'il serait souhaitable d'atteindre : ainsi M. Le Fur (4) reconnaissait que dans une S. D. N. parfaitement organisée la neutralité apparaîtrait comme une notion antijuridique, produit de l'anarchie internationale.

D'autres, enfin, estimaient que la neutralité subsistait intégralement (5) : ils n'avaient qu'à, pour cela, rappeler quelques faits récents. Dans tous les conflits postérieurs à la signature du Pacte (6), des nations n'avaient-elles pas déclaré et observé la neutralité dans les formes traditionnelles ?

Certes, l'on peut dire que ces auteurs ont beau jeu à s'appuyer sur les faits contre le droit. Celui-ci disparaît-il, parce qu'il est violé et un vol supprime-t-il la notion de propriété ? Mais il y avait quelque chose de plus grave : de très nombreux traités, certains même enregistrés au Secrétariat général de la S. D. N., comportent, dans un de leurs articles, la clause de neutralité, généralement inscrite sous cette forme : « Les H. P. C., dans le cas où l'une d'elles serait l'objet d'une agression non provoquée de la part d'une ou de diverses puissances, l'autre partie s'engage à observer la neutralité tant que durera le conflit. »

La liste est longue de ces traités (7) : traité entre Pologne

(1) Cf. Hadjicos, *Les sanctions internationales de la S. D. N.*, t. I, p. 199.

(2) En particulier dans *La Neutralité et la Paix*.

(3) *Annuaire de l'Institut*, 1931, p. 176.

(4) M. Le Fur, *op. cit.*, p. 586.

(5) Cf. M. Leresche dans *L'évolution de la neutralité depuis la guerre mondiale*, R. I. Fr. de Droit des Gens, 1936, t. II, p. 21.

(6) Cf. de M. Berber, *Le rôle des neutres dans un système de sécurité collective*. Publi. de la Conciliation Internationale, 1936, nos 3-4. L'auteur passe en revue les différends conflits entre Pologne et Russie, Grèce et Turquie, Japon et Chine, Italie et Abyssinie. Cf. aussi *L'évolution de la neutralité*, par M. Paul de la Pradelle, R. D. I., 1934, t. XIV.

(7) Elle a été relevée par M. Bustamente y Sirven dans son *Droit International Public*, t. IV, p. 500-505.

et Tchécoslovaquie du 6 novembre 1921 (art. 2), entre Autriche et Tchécoslovaquie du 16 décembre 1921 (art. 3), entre Espagne et Italie du 7 août 1926 (art. 13), entre Grèce et Italie du 23 septembre 1928 (art. 2), entre Hongrie et Turquie (5 janvier 1929), entre Bulgarie et Turquie (7 mars 1929), entre Italie et U. R. S. S. (2 septembre 1933), etc...

Que faut-il en déduire ? si ce n'est que l'idée de neutralité n'inspirait pas aux gouvernements la même horreur qu'à certains publicistes.

Or l'éventualité que nous envisagions tout à l'heure, avec quelque facilité, s'est produite : l'idée de solidarité entre les nations s'est amenuisée, dégradée dans une suite de renoncements, dus à des calculs, et d'échecs, dus à des faiblesses. Les vieilles antinomies, que le pacte, dans un esprit d'égalité juridique, avait cru effacer, se sont à nouveau opposées.

La lettre du Pacte assurait l'unité du monde par une égale répartition des droits et des devoirs. Mais les faits ont montré que le monde était divisé : géographiquement, car il y a des conflits lointains et des conflits proches (1) ; numériquement, car il y a de grandes et de petites puissances et celles-ci ne veulent pas assumer les mêmes responsabilités que celles-là ; spirituellement, car l'Europe est partagée entre les idéologies démocratiques et les idéologies dites totalitaires. Ce sont les postulats mêmes de la S. D. N. qui ont été infirmés.

Faire le procès de la S. D. N. n'est pas du ressort de ce travail. Mais, au passage, seront indiquées les raisons historiques sur lesquelles les gouvernements se sont appuyés pour justifier de leur nouvelle politique de neutralité.

Ici, le droit et la politique se mêlent étroitement, s'opposant parfois. Une vue d'ensemble hâtive ferait apparaître les contradictions et les paradoxes de la matière : la Belgique repousse elle-même son statut de neutralité permanente puis y revient en évitant les inconvénients, la Suisse invoque son passé pacifique pour accéder à la S. D. N. et son passé de neutre pour en repousser les obligations, le Luxembourg soutient avec quelque raison que sa neutralité permanente subsiste, alors que les publicistes sont généralement d'accord pour déclarer que celle-ci a disparu : un Etat, au xx^e siècle, peut donc vivre sans que l'on se mette d'accord sur son

(1) Proches de Genève, c'est-à-dire de l'Europe. Et le lieu même, où siège la S. D. N., est d'importance : de même que la place du cœur, quoi que le sang circule dans tout le corps.

statut international, sur les bases premières, essentielles de ce statut ? Heureusement, diront certains.

Ce coup d'œil hâtif ferait paraître l'extrême confusion du monde. L'étude plus approfondie de quelques exemples montrera au contraire la logique des faits, cet implacable enchaînement des causes et des effets qui lie le succès à la confiance et fera apparaître que, malgré les formules et pire, les formules signées, les peuples restent avant tout fidèles à leur passé, à leur génie particulier, à leurs traditions, surtout lorsque celles-ci coïncident avec leur intérêt du moment.

CHAPITRE II

Le nouveau statut international de la Belgique.

SECTION I. — Disparition de la Neutralité permanente de la Belgique.

Au lendemain de la Grande Guerre, la Belgique et les Alliés étaient d'accord pour reconnaître que les traités de 1839 n'avaient pas servi les desseins, dans lesquels ils avaient été signés. Le gouvernement belge, en septembre 1918, avait adressé à Londres, Paris, Rome et Washington une lettre dans laquelle il se déclarait « opposé au rétablissement, au moment de la paix, du régime de neutralité perpétuelle qui dans le passé a mis tant d'entraves à sa liberté d'action sans assurer la paix au pays ».

Cette neutralité n'avait pas épargné à la Belgique les horreurs de la guerre. Puis les Belges, qui avaient acquis sur les champs de bataille une sorte de majorité, entendaient désormais participer au concert européen sans ces entraves qui leur avaient tellement pesé, lorsqu'ils avaient voulu édifier, par exemple, leur empire colonial. Enfin, les articles du Pacte en formation assuraient aux petites ou jeunes puissances toutes les garanties désirables.

L'article 31 du Traité de Versailles consacra le nouveau statut de la Belgique : « L'Allemagne, reconnaissant que les traités du 19 avril 1839, qui établissaient avant la guerre le régime de la Belgique, ne correspondent plus aux circonstances actuelles, consent à l'abrogation de ces traités... »

C'est donc en qualité de membre, pleinement souverain et indépendant que la Belgique accéda au Pacte de la S. D. N.

SECTION II. — **Eléments permanents de la politique extérieure belge.**

Dès l'origine, la Belgique a été parmi les membres les plus fidèles de la S. D. N. Après avoir souffert quatre ans de la guerre et de l'occupation totale de son territoire, elle s'est pleinement fiée à la nouvelle organisation internationale et a trouvé dans le cadre de celle-ci les conditions de sa sécurité et de sa politique pacifique. Elle a reconnu en Genève la tribune d'où les petites puissances peuvent faire entendre leur voix : elle y a souvent élevé la sienne dans l'intérêt de la paix générale, car elle a tout à craindre de la guerre et n'espère rien en tirer. Elle n'a point d'autre politique européenne que de vivre en paix avec ses voisins et elle a su comprendre qu'aujourd'hui chacun a pour voisin le monde entier.

Mais, à l'égard de ses voisins immédiats, elle est tenue à une politique particulière, que lui imposent sa situation géographique, sa constitution intérieure, sa faible puissance militaire, les conditions mêmes, pourrait-on dire, qui ont présidé à sa naissance. Si historiquement elle n'est plus seulement un Etat-barrière, défini par le statut de la neutralisation perpétuelle, elle le demeure en partie ; mais elle ne joue plus seulement un rôle, soufflé par les grandes puissances, elle a découvert sa mission.

Lieu de passage des invasions, champ des grandes batailles européennes, que rappellent vingt noms de ses villages, et de plus située entre les deux plus grandes puissances militaires de l'Europe, elle sait qu'elle ne pourrait repousser l'attaque de l'un ou de l'autre. Elle ne trouve donc de sécurité que dans les garanties que lui assurent ces puissances ou l'une d'entre elles. La neutralisation perpétuelle de 1839 réalisait le premier système. En août 1914, elle connut la fragilité de cette garantie plurilatérale, que certains violaient, que les autres ne pouvaient soutenir de façon efficace, immédiate, faute d'accords particuliers destinés à sa mise en application. Le sénateur Rolin a même, très finement, souligné que, bien avant la guerre, la garantie des signataires, les moins immédiatement intéressés, était devenue inopérante : celle de l'Italie, à cause de l'éloignement géographique, celle de l'Angleterre du jour où entrée dans la voie de l'Entente Cordiale, sa politique se confondait avec la politique française.

Aussi, au lendemain de la grande guerre, opta-t-elle pour le groupe de puissances amies qui avaient tenu leur engagement : la France et l'Angleterre.

Avec la France, elle signa l'accord militaire du 7 septembre 1920, enregistré à la S. D. N. le 4 novembre de la même année. Cet accord portait sur « les mesures militaires d'un caractère défensif établies par les chefs des deux armées (1) en prévision de l'éventualité d'une action commune des deux Etats pour repousser une agression non provoquée de la part de l'Allemagne contre l'un d'eux (2) ». Chaque Etat conservait son indépendance entière pour décider de son système de défense et de son régime militaires et pour apprécier, dans quel cas il était tenu d'agir en coopération de l'autre. Les lettres expédiées par les premiers ministres pour dire l'approbation de leur gouvernement respectif (3) soulignaient que le but de cet accord était « de renforcer les garanties de paix et de sécurité, résultant du Pacte de la S. D. N. ». Ce n'était donc point un traité d'alliance : telle fut d'ailleurs la doctrine constamment soutenue par les hommes d'Etat belges, qui s'appuyèrent sur l'argument péremptoire que constitutionnellement un traité d'alliance doit être signé du roi et approuvé par les chambres : double condition, dont il ne fut même pas question pour cet accord.

La Belgique tenta d'en signer un semblable avec l'Angleterre : les négociations furent laborieuses et faillirent aboutir en 1922 à la Conférence Interalliée de Cannes. Briand était parvenu à mettre au point un accord franco-anglais avec Lloyd Georges. Un accord anglo-belge se serait naturellement intégré dans cet ensemble, qui aurait renoué la solidarité des Alliés de la veille ; un projet fut même paraphé par Lord Curzon et M. Jaspar. On sait comment la division des hommes d'Etat français fit échouer cette politique. La garantie anglaise échappa à la Belgique, comme elle lui avait échappé en 1919 lorsque la dérobade américaine servit de prétexte à l'Angleterre pour refuser de signer le traité d'alliance défensive avec la France, qui l'eût intéressé indirectement.

Mais un nouvel échec va porter ses fruits : c'est celui du Protocole de Genève, qui effraye certaines puissances en rai-

(1) Maréchal Foch et Général Buat pour la France, Général Maglinse pour la Belgique.

(2) Paul Hymans, *Dict. Diplo.*, Art. : « Belgique », p. 315.

(3) Lettre de MM. Delacroix et Janson à Millerand (10 septembre) ; réponse française, le 15, de Millerand.

son de son caractère à la fois général et précis. Et l'ère des accords régionaux commence : or s'il est une région où il est nécessaire d'assurer la paix parce qu'elle a été « fréquemment le théâtre des conflits européens (1) », c'est bien la région rhénane.

Les accords de Locarno marquent une date unique dans l'histoire de la Belgique : dans le Pacte rhénan, elle accepte un ensemble de droits et d'obligations, réciproques avec l'Allemagne et la France, qui la situent sur le même plan que celles-ci. L'Angleterre est rentrée dans le jeu ; l'Italie aussi, dont le baron Descamps, présentant au Sénat belge la loi d'approbation du nouvel accord, dira qu'elle donne une preuve « de son esprit de solidarité internationale, de sa haute compréhension des exigences de la paix et du rayonnement de sa puissance ».

Les cinq parties contractantes « garantissent individuellement et collectivement... le maintien du *statu quo* territorial, résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France, et l'inviolabilité desdites frontières... ainsi que l'observation des dispositions des articles 42 et 43 dudit traité (de Versailles), concernant la zone démilitarisée (2) ». D'autre part, « l'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne pas se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion et à ne recourir de part et d'autre en aucun cas à la guerre (3) ». Enfin, la sanction de ces engagements était contenue dans le paragraphe 3 de l'article 4 par lequel les puissances contractantes s'engageaient à se prêter immédiatement leur assistance contre l'agresseur.

Certes, une partie de la presse flamande critiqua vivement le gouvernement de M. Vandervelde d'avoir accepté pareille charge : cependant, on estimait en général que les risques n'étaient pas grands. L'Allemagne était officiellement désarmée, la Rhénanie démilitarisée, et la S. D. N., dans laquelle allait entrer l'Allemagne, apparaissait comme le cadre d'un immense système de sécurité collective, où la Belgique trouvait la sienne.

Cependant l'accord militaire de septembre 1920 était toujours en vigueur. Très suspect à l'opinion flamande, il fut à plusieurs reprises interprété par les différents gouvernements

(1) Préambule de l'Annexe A des Accords de Locarno, § 2.

(2) et (3) Art. 1 et 2 de l'Annexe A, *Recueil des Textes*, p. 863.

comme un accord d'exécution des engagements réciproques d'assistance mutuelle, prévus dans le Pacte rhénan (1).

Puis la grande crise commence : l'Allemagne réarme, la S. D. N. s'avère impuissante à régler les conflits lointains, la politique des sanctions échoue. La Belgique, préoccupée de sa sécurité et de la mise en œuvre des garanties d'assistance, entame, au début de 1935, des pourparlers avec l'Angleterre en vue de conventions aériennes. Mais le conflit italo-éthiopien détourne l'attention. La politique allemande inspire de plus en plus d'inquiétude : un certain malaise règne même entre la France et la Belgique dont M. Van Zeeland se défend mal, au discours qu'il prononce à Paris le 13 février 1936, et qui n'est pas seulement dû à des raisons économiques ou financières.

De fait, les droites flamandes de la Chambre et du Sénat votent une résolution le 19 février dans laquelle ils déclarent qu'en raison de son « aspect ambigu » et « dans l'intérêt du pays l'accord militaire de 1920 doit être dans l'avenir considéré comme inexistant ».

Cette résolution est grave : en ce moment, en raison de l'infiltration en Rhénanie de troupes de police spéciale, de la création des formations paramilitaires, de la construction d'abris bétonnés dans la région d'Aix-la-Chapelle ou d'observatoire en face de la ligne défensive belge d'Henrichapelle-Hombourg (2), le gouvernement belge se préoccupe de renforcer son système de sécurité.

Il est, peut-être, ici, nécessaire de rappeler quelques-unes des conditions intérieures auxquelles sa politique extérieure est étroitement liée. Conditions géographiques : la Belgique, en raison de sa petite superficie, est à la merci d'une attaque brusquée (attaque massive par matériel roulant et volant, sans déclaration de guerre préalable). La zone rhénane démilitarisée a donc pour elle une importance capitale : elle représente l'unité espace-temps qui lui permet d'assurer sa couverture et de ne pas succomber à un « coup de main ». Or, malgré la création par M. Devèze du corps de chasseurs ardennais et la formation d'unités cyclistes frontalières, la loi de 1928, fixant le service militaire entre 8 et 13 mois selon

(1) Cf. en particulier la déclaration de M. Paul Hymans au Parlement en date du 4 mars 1931.

(2) Renseignements publiés par le colonel Tasnier dans la *Gazette de Charleroi* en janvier 1936.

les armes, s'avère insuffisante. Il faut prolonger la durée du temps de service.

Conditions politiques : cette prolongation sera difficile à faire accepter par la population : socialistes d'une part, Flamands de l'autre, y sont opposés. Parlant de l'individualisme et de l'antimilitarisme des Flamands, M. Jaspar, dans une Conférence faite à Paris, dira que s'ils défendront tous d'un même élan leur terre envahie « ils n'iront jamais au delà. Vous ne les entraîneriez ni dans une offensive, fut-elle préventive, ni surtout en Pologne ou en Serbie » ; sinon, « ils se réfugieraient dans la neutralité... cette politique de la neutralité qui était morte avec la guerre... ne croyez pas qu'elle soit morte dans l'esprit de tout le monde, chez nous (1). » Or, il faut le reconnaître, les Flamands pèsent chaque jour davantage dans l'orientation de la politique belge : ils sont sensiblement plus nombreux que les Wallons (2), en raison de leur forte natalité, et affirment leur particularisme avec une volonté tenace, parfois bruyante. « Même, la courbe de la vie économique tend à [les] servir : les mines du Limbourg sont en passe, jeunes comme elles le sont, de dépasser celles du Hainaut, fatiguées par une longue exploitation : le port d'Anvers et le canal Albert (3) aident aussi à la croissante puissance économique des Flamands qui savent bien que là où sont les mines et les moyens de transport par eau, là tendent à surgir les usines (4). »

Tel était et demeure le problème : les Belges, dans leur grande majorité, n'accepteront de plus lourdes charges militaires que si elles ne doivent servir qu'à une politique purement belge : il faut entendre par là une politique qui ne soit entraînée ni dans les complications du jeu franco-anglais, ni, par contre-coups, dans celles d'une politique sociétaire, dont l'article 16 définit si vaguement la portée que ses obligations

(1) Conférence de M. Jaspar, *L'opinion belge et les relations entre la Belgique et l'Allemagne* reproduite dans *Politique étrangère*, juin 1936, p. 5-20.

(2) Faut-il rappeler que durant la Grande Guerre, l'armée belge était composée pour 80 % de Flamands ?

(3) Le canal Albert relie Liège à Anvers, à travers les plaines du Limbourg. Commencés en 1930 les travaux seront achevés en 1938. C'est un ouvrage d'art d'une très grande importance tant au point de vue économique que stratégique.

(4) Comte Sforza, *La Belgique et sa politique étrangère*, *Esprit International*, janv. 1937, p. 25.

pèsent davantage à ceux qui doivent les appliquer qu'à ceux qui risquent de les subir.

La seule défense à outrance du territoire attaqué : tel demeure le pôle autour duquel se fera l'unanimité nationale. La France compréhensive se rendit à ces raisons : M. Laroche, ambassadeur à Bruxelles, adressait, le 6 mars 1936, une déclaration par laquelle était reconnu l'abrogation de l'accord de 1920. Cependant était maintenu « le contact entre états-majors ayant pour objet l'exécution des engagements définis par le traité rhénan de Locarno, ainsi que l'étude des conditions techniques d'une application éventuelle des dits engagements ». Cette réserve montrait qu'il s'agissait là davantage d'une satisfaction à donner à l'opinion d'une partie de la population belge que d'une nouvelle orientation de la politique.

Mais, le lendemain, 7 mars, les troupes allemandes occupaient la zone démilitarisée de Rhénanie : l'article 42 du Traité de Versailles, l'article 1 du Pacte de Locarno étaient violés.

SECTION III. — Effets de la violation du Pacte rhénan.

A) LES ACCORDS DE LONDRES.

« Et surtout a-t-on réfléchi au moyen pratique d'éviter la violation par l'Allemagne des articles 42 et 43 du Traité de Versailles que rappelle expressément le Pacte rhénan ? Le désarmement que règle la partie V du Traité est gravement menacé. Mais la section III de la partie III : rive gauche du Rhin, ne l'est pas moins. Faut-il attendre l'heure de l'abrogation de ces stipulations, contractuelle et unilatérale, pour parer aux immenses périls qui surgiront alors ? (1) » : voilà ce qu'écrivait avec clairvoyance M. Jaspar, quelques mois avant la violation du 7 mars. Les immenses périls ont surgi. On a attendu l'heure de l'abrogation.

Les hommes d'Etat se réunissent et protestent ; le Conseil de la S. D. N. est saisi. Enfin, après de nombreuses délibérations, on vote à l'unanimité la résolution suivante : « Le Conseil... constate que le Gouvernement allemand a commis une contravention à l'article 43 du Traité de Versailles. Invite le

(1) Cf. *Dictionnaire Diplomatique*. Art. : Belgique, p. 320.

Secrétaire Général... à donner sans délai avis aux Puissances signataires du dit traité de la constatation qui vient d'être faite. » Cette constatation date du 19 mars.

Le même jour, les accords de Londres étaient signés entre les parties contractantes du Pacte rhénan, moins l'Allemagne. Elles déclaraient « que rien de ce qui s'est produit avant ou depuis ladite violation du Traité de Locarno ne peut être considéré comme ayant délié les signataires de ce traité d'aucune de leurs obligations ou garanties et que celles-ci subsistent entièrement (1) ».

Mais ce n'était là qu'un accord d'attente. Des pourparlers étaient engagés pour la signature d'un nouveau Locarno. Quelle serait l'attitude du gouvernement belge ? Certes, la réciprocité des engagements était assurée par les Accords de Londres et sous-entendue dans les lettres du 1^{er} avril, par lesquelles la Grande-Bretagne donne sa garantie à la Belgique et à la France. Cependant, de violentes campagnes de presse flamande et catholique conservatrice, étaient engagées contre le principe de l'assistance mutuelle. Elles s'accompagnaient d'un refus de toute augmentation des charges militaires, et d'un désir de ne plus suivre la France « liée au communisme » par le Pacte franco-soviétique du 2 mai 1935 (2).

Plusieurs indices montraient les progrès de cette tendance neutraliste dans la presse.

Le 16 juillet, après une intervention des parlementaires flamands demandant que l'on envisageât une défense du territoire même orientée vers le sud, une résolution, à la commission militaire pour la politique extérieure, était votée pour assurer cette défense « contre toute agression d'où qu'elle vienne ». Le 20 juillet, M. Spaak, ministre des affaires étrangères, indiquait, dans un discours à la presse, la tendance du Gouvernement et ses justifications par des raisons intérieures : si un conflit éclate « il faut que l'ensemble de notre peuple ait la conviction absolue que nous n'avons commis ni

(1) § III des Accords de Londres.

(2) On sait que l'Allemagne a prétexté de ce Pacte pour en soutenir l'incompatibilité avec le Pacte rhénan (Mémorandum du 25 mai 1935). Les autres gouvernements consultés ont tous rejeté son point de vue : Angleterre (note du 5 juillet), Italie (aide-mémoire du 15 juillet), Belgique (Aide-mémoire du 19 juillet). Après la violation, la France a plusieurs fois proposé, mais en vain, à l'Allemagne de porter la question devant le C. P. J. I. (Déclaration de M. Flandin au Conseil de la S. D. N., le 19 mars 1936).

faute ni imprudence » ; et dans ses effets à l'extérieur : « Il ne faut pas que les peuples s'engagent au delà de ce qu'ils peuvent psychologiquement accepter et psychologiquement donner. »

B) LE DISCOURS DU ROI.

Le discours prononcé par le Roi, le 14 octobre 1936, ne fut donc point une surprise pour les personnes informées. Le souverain belge s'adressant à son conseil des ministres, annonçait en même temps la réforme du statut militaire et consacrait la nouvelle orientation de la politique étrangère du royaume : nouvelle preuve des liens entre les problèmes intérieur et extérieur. Le roi analysait les nouvelles conditions de la vie internationale : réarmement de l'Allemagne, évolution des armements dans le sens préconisé par les doctrinaires militaires de l'attaque brusquée et foudroyante, réoccupation de la Rhénanie, demi-faillite de la sécurité collective, partage de l'Europe en blocs antagonistes. Il en concluait à la nécessité d'une politique « exclusivement et intégralement belge », ayant pour but d'écarter la guerre du territoire belge, pour fin de ne pas s'intégrer dans un système d'alliance quelconque, fût-il défensif, pour moyen « d'entretenir un appareil militaire de taille à dissuader un quelconque de nos voisins d'emprunter notre territoire pour attaquer un autre Etat ».

L'analyse des réactions à l'étranger qui furent vives est hors du cadre d'un exposé juridique. Au point de vue diplomatique, les accords franco-anglo-belge subsistaient (déclaration de M. Spaak du 28 octobre), avec leur caractère provisoire. Enfin, le 3 décembre, était voté à une grande majorité le projet militaire portant le service à 17 mois et accordant au gouvernement un ensemble de crédits de cinq milliards, à répartir sur 7 ans. A cette occasion, M. Van Zeeland prononçait un important discours où, entre les deux extrêmes d'une politique neutraliste et de la politique sociétaire, il préconisait une position d'équilibre : « Nous n'entendons plus donner à la France et à l'Allemagne la garantie qui se trouvait inscrite dans les accords de Locarno de 1925, garantie qui, à ce moment, était nécessaire et justifiée mais qui serait aujourd'hui inefficace, dangereuse et injustifiable. » D'autre part : « Notre volonté de fidélité à la S. D. N. nous pousse à vouloir définir en les limitant et en les précisant en même temps les engagements qui nous incombent en vertu du Pacte. D'ici là, jus-

qu'à ce que ces précisions aient été données, nous n'acceptons d'autre interprétation que celle que nous entendons nous-mêmes y donner, dans la plénitude de notre souveraineté. » Et le premier ministre ajoutait cette phrase qui est faite pour satisfaire une partie de l'opinion publique plus qu'elle ne correspond à la réalité des choses et des dangers : « Nous entendons défendre de la manière la plus efficace... le territoire belge dans son intégrité... Notre organisation militaire constitue donc une mécanique qui peut être tournée dans n'importe quelle direction pour parer à n'importe quelle difficulté. »

Pour faire reconnaître la nouvelle orientation politique, M. Spaak, dans une note du 2 février 1937, demandait la réunion d'une conférence pré-locarnienne. C'était là une méthode dangereuse, dans tous les cas inopportune puisque les tractations avec l'Allemagne montraient l'impossibilité d'un nouveau Locarno. Mais, en raison de la volonté belge, cent fois affirmée, de se défendre contre toute attaque (1), la France et l'Angleterre accordèrent satisfaction aux desirata belges.

C) LA DÉCLARATION FRANCO-BRITANNIQUE.

Le 24 avril 1937, l'ambassadeur de France à Bruxelles et le chargé d'affaires de S. M. britannique remettaient une note au ministre belge des Affaires étrangères. Considérant la résolution de la Belgique de résister à toute attaque, d'organiser à cet effet la défense du pays et d'autre part l'assurance qu'elle a donnée de rester fidèle au pacte de la S. D. N. et aux obligations qu'il comporte « ... les gouvernements de la République et du Royaume-Uni déclarent qu'ils considèrent la Belgique comme, dès maintenant, déliée de toute obligation résultant pour elle à leur égard, soit du traité de Locarno, soit des arrangements intervenus à Londres, le 19 mars 1936 ; Déclarent qu'ils maintiennent à l'égard de la Belgique les engagements d'assistance qu'ils ont pris envers elle par ces mêmes actes » (§ 4 de la Déclaration). Le § 5 précisait que les engagements de Locarno subsistaient intégralement entre la France et l'Angleterre.

Selon la formule désormais consacrée, la Belgique est garantie sans être garante.

(1) Cf. en particulier les déclarations de M. Spaak à l'*Intransigeant* (6 avril 1937).

Dans *Le Temps* du 24 avril, M. Georges-A. Detry a analysé la Déclaration avec une sûreté qui doit au moins refléter l'interprétation officielle. Ayant souligné que le document n'est ni un traité ni un accord soumis aux ratifications parlementaires, mais bien une déclaration « d'intentions toujours révocables », le correspondant ajoutait : « La donation est faite sous condition, c'est-à-dire que la France et l'Angleterre ont donné leur garantie à la Belgique, à la double condition qu'elle reste fidèle à sa volonté actuelle de poursuivre l'effort pour la défense nationale et de maintenir ses obligations sociétaires. Si dans un avenir plus ou moins éloigné, la Belgique quittait la S. D. N. ou procédait à un désarmement massif et unilatéral... les gouvernements de Paris et de Londres pourraient, de leur seule volonté, reconsidérer la question et retirer leur garantie. Cela a été indiqué au cours des négociations. »

D'autre part, on considère que l'accord défensif franco-belge du 6 mars 1936 est abrogé puisqu'il s'intégrait dans le cadre du Pacte de Locarno et que celui-ci est bien disparu. L'ère des accords militaires est terminée.

La Belgique est rentrée dans la voie de la neutralité politique, mais non point juridique. C'est ce qu'exprimait le comte Carton de Wiart : « Nous entendons au contraire rester en dehors des compétitions et des conflits d'ordre international, non pas en vertu d'un droit de neutralité obligatoire ou imposé, mais en raison d'une conception libre de notre indépendance et de nos intérêts que nous ne voulons pas laisser grever d'aucune servitude (1). » Toute la question est de savoir dans quelle mesure le gouvernement belge allait estimer compatibles cette politique de neutralité et les obligations du pacte de la S. D. N., de l'article 16 en particulier. Ecrivant du droit de passage que celui-ci entraîne, M. Spaak, encore ministre des Affaires étrangères durant l'été 1937, posait les deux conditions : « La première, c'est qu'en aucune hypothèse le droit de passage ne puisse être imposé à la Belgique en dehors de son consentement, la seconde c'est que ce consentement n'est concevable que s'il s'agit seulement de l'exécution d'une action commune (2). » On pense que par « action commune » M. Spaak envisage le cas où la France et l'Angleterre seraient ensemble engagées, pour l'opposer à celui où l'une des deux

(1) et (2) Cf. *Dictionnaire Diplomatique* (édition de 1937) au mot : Belgique.

seulement le serait, en vertu d'un pacte particulier, même signé dans le cadre de la S. D. N.

Il était plus facile à l'Allemagne de préciser son point de vue sur la question : elle le fit sous la forme d'une lettre, en date du 13 octobre 1937, adressée par M. von Neurath au vicomte Davignon, ministre de Belgique.

D) LA RECONNAISSANCE PAR LE REICH
DE L'INVIOLABILITÉ DU TERRITOIRE BELGE.

Considérant la « politique d'indépendance » que le gouvernement belge « entend poursuivre en pleine souveraineté » et « sa détermination de défendre avec toutes ses forces les frontières de la Belgique... et d'empêcher que le territoire belge ne soit utilisé, en vue d'une agression contre un autre Etat, comme passage ou comme base d'opération... » le gouvernement du Reich « confirme sa détermination de ne porter atteinte à cette inviolabilité et à cette intégrité en aucune circonstance et de respecter en tout temps le territoire belge, sauf, cela va sans dire, au cas où la Belgique, dans un conflit armé où l'Allemagne se trouverait engagée, concourrait à une action militaire contre elle ». D'autre part il est prêt « comme le gouvernement royal britannique et le gouvernement français à accorder assistance à la Belgique dans le cas où elle serait l'objet d'une attaque ou invasion » (art. 2 et 3 de la Déclaration).

Dans un commentaire qui accompagnait celle-ci, le gouvernement du Reich précisait qu'il entendait par « action militaire » non seulement « l'éventualité où des forces armées belges combattraient aux côtés de nos adversaires » mais aussi « l'hypothèse dans laquelle le gouvernement belge — le cas échéant sur la base de son affiliation à la S. D. N. — devrait un jour mettre le territoire belge à la disposition des forces ennemies, en tant que terrain de passage ou base d'opérations ».

Le commentaire belge, accompagnant l'échange de lettres, reconnaissait parfaitement ces conditions mais s'achevait ainsi : « Il va sans dire que le gouvernement belge... n'a nullement perdu de vue ses obligations comme membre de la Société des Nations. »

Le correspondant du *Times* jugeait ainsi des conséquences de la déclaration allemande : « Les avantages tant au point

de vue stratégique que diplomatique pour l'Allemagne de la déclaration qu'elle vient de faire sont considérables. L'assurance supposée que la Belgique ne donnera pas passage aux troupes françaises et ne donnera pas de bases à l'aviation britannique, ajouteront à la sécurité de l'Allemagne et auront pour conséquence de raccourcir sa frontière à défendre, en même temps qu'une étape sera franchie dans l'objectif poursuivi de neutraliser la frontière occidentale pour le cas d'hostilités qui viendraient à surgir dans l'Est de l'Europe. »

SECTION IV. — Autour du nouveau statut international de la Belgique.

En principe, ce statut est provisoire. Provisoire la déclaration franco-anglaise, provisoire la déclaration allemande qui parle à plusieurs reprises du nouveau pacte occidental, destiné à remplacer celui de Locarno. En réalité, la situation peut durer fort longtemps.

D'autre part, ce statut belge relève presque davantage de la politique particulière des gouvernants que des déclarations plus haut analysées. C'est pourquoi des controverses passionnées sont soutenues à son sujet.

Elles illustrent exactement la crise dont souffre le monde et qui, au point de vue international, divise les démocraties en partisans d'une politique de retrait, de neutralité et ceux de la politique de sécurité collective.

Certes, ceux-ci, en Belgique, reconnaissent eux-mêmes que les échecs répétés de la S. D. N., l'enchevêtrement des obligations dues au Pacte général et aux pactes particuliers, l'imprécision même de l'article 16 rendent leur position difficile. Ils admettent fort bien que leur pays ne soit pas entraîné, par des accords militaires, dans l'orbite politique de ses puissantes voisines. Mais ils se refusent à aller plus loin : ils ne veulent pas suivre la tendance flamande ou catholique bruxelloise qui réclame, en particulier par l'organe de M. Van Cauwelaert (1), un retour à la neutralité totale et le refus, en tout état de cause, d'appliquer l'article 16. Une récente controverse a justement illustré le conflit entre ces deux tendances. Le sénateur H. A. Rolin a combattu dans une brochure (2) le

(1) En particulier, le journal flamand : *Elkerlye*.

(2) *La Belgique neutre ?* Bruxelles, 1937.

point de vue soutenu par M. Struye dans son essai sur *La politique extérieure et le statut international de la Belgique* (1).

Parlant des conditions où s'applique l'article 16, M. Struye voulait que l'action collective ne pût être mise en mouvement qu'après une délibération régulière du Conseil. D'autre part, qu'elle n'exposât pas le pays, auquel elle serait demandée, au risque « d'être entraîné dans une guerre à laquelle il a le droit de demeurer étranger ». A ces conditions, l'éminent professeur de l'Université de Bruxelles s'oppose parce qu'il lui paraît paradoxal que toute action de recours soit impossible avant que la recommandation soit donnée, recommandation de pure forme puisque le Conseil n'a pas d'autre pouvoir en la matière. Quant à mettre en avant la notion de danger, c'est enlever toute chance d'application à l'article 16. Il faut savoir accepter ses responsabilités. « Sans doute, écrit M. Rolin, la part qui incomberait à la Belgique dans un système de sécurité collective peut apparaître lourde. Il ne faut rien exagérer. Le passage de troupes étrangères a pour objet — et pour effet s'il est consenti à temps — de porter précisément la guerre chez l'agresseur. Sans doute représente-t-il une charge sérieuse, moins lourde que celle pesant sur les grands pays auxquels serait réclamé le sacrifice en hommes, envoyés hors de leurs frontières pour le rétablissement du droit violé. » Aussi les conclusions du sénateur sont-elles nettes : la neutralité de la Belgique servirait les desseins de l'Allemagne dans une agression à l'Est, parce qu'elle faciliterait sa résistance à sa frontière avec la France, tenue d'intervenir. D'autre part, la garantie préventive de l'Angleterre est inefficace, puisqu'automatiquement elle se range du côté de la France si celle-ci est attaquée. Bref, « un statut de neutralité ou quasi-neutralité garantie n'aurait donc pas seulement pour notre sécurité les effets désavantageux constatés déjà en 1914, il contribuerait au succès d'une agression allemande dans le reste du monde, paralyserait toute mise en œuvre de la sécurité collective ». C'est là le point de vue en particulier des personnalités du parti socialiste et de la population wallonne.

On comprend qu'il soit difficile au gouvernement de maintenir une position d'équilibre entre des tendances aussi contradictoires que celles de M. Rolin et de M. van Cauwelaert.

M. Spaak a donné une interprétation de base de l'article 16. Sans rejeter les obligations découlant du Pacte, le gouverne-

(1) A Liège, 1937.

ment ne s'engagera à l'avance ni dans un sens ni dans l'autre ; il veut être libre de juger en toute indépendance et pour chaque cas particulier ; il n'interviendra alors que compte tenu de l'attitude des voisins de la Belgique. C'est faire par là ressortir qu'il repousse le caractère automatique des sanctions. « La discussion récente au Comité des vingt-huit à Genève, et spécialement l'échange de vue qui s'est produit entre M. Unden, délégué de la Suède, et M. Paul-Boncour, délégué de la France, permet d'affirmer que le caractère facultatif de l'article 16 tout entier a été expressément reconnu (1). »

D'ailleurs, l'inaction absolue des grandes puissances au moment de l'Anschluss ou leur attitude à propos de l'agression japonaise n'a fait que renforcer le gouvernement belge dans sa politique. Si, en effet, pour des raisons plus ou moins particulières, le Conseil de la S. D. N., c'est-à-dire les grandes puissances, n'osent pas décréter les sanctions pour briser une agression aussi flagrante que l'agression japonaise, c'est bien que les sanctions ne sont pas automatiques et que les petites puissances ont le droit aussi de décider de leur application, pour chaque cas qui se présente.

Il faut reconnaître que la grande majorité de la population belge soutient le gouvernement dans sa politique extérieure. Le P. O. B., qui demeure le plus fidèle soutien des thèses socialistes, a par deux fois approuvé M. Spaak, soit comme ministre des Affaires Etrangères (ordre du jour du 27 oct. 1936 du Congrès), soit comme chef représentant le Parti dans le gouvernement (motion au Conseil général du P. O. B., le 6 mars 1938) (2).

Certes, de bons esprits voient bien les aléas de cette politique. La rupture des accords militaires enlève bien de l'efficacité et de sa rapidité au soutien franco-anglais, dans le cas où il aurait à se manifester. « Les divisions françaises et anglaises ne seront plus tenues de se porter sur le canal Albert, sur la Meuse et les Ardennes ; elles ne se déploieront

(1) Discours de M. Spaak du 23 mars 1938. Dans le même discours, sur une demande de M. Truffant demandant si le gouvernement accorderait le passage pour permettre à la France de remplir ses obligations en cas d'une agression allemande en Tchécoslovaquie, le ministre répondit vivement que l'hypothèse était « inconcevable », la Belgique étant absolument étrangère au pacte d'assistance mutuelle qui lie la France et la république tchécoslovaque.

(2) Et cela malgré l'opposition de MM. Rolin et de Brouckère.

que progressivement dans les régions sud et maritime de la Belgique. Cela revient à dire que plus encore en 1937 qu'au lendemain du 7 mars 1936, le champ de bataille de l'Europe occidentale est reporté de la Rhénanie à la Wallonie (1). » (*Temps* du 23 mars 1937).

D'autre part, il est erroné d'écrire, comme l'a fait M. Spaak, que « la Belgique n'a pas d'intérêt direct en dehors de ses frontières ». La Belgique est, en effet, une petite puissance européenne et une grande puissance coloniale. Et elle compte d'assez grands économistes, admirés internationalement, pour savoir que la paix se présente sous un aspect avant tout économique, où est engagée la question des colonies et de redistribution des matières premières. Or, les conversations de lord Halifax à Berlin ont appris que le Reich avait des visées politico-économiques sur une large partie du Congo belge. Et comme l'a montré le professeur Errera de l'Université de Bruxelles, la France et l'Angleterre pourraient se désintéresser de l'aspect colonial du problème belge, si la Belgique, par une politique de neutralité, se désintéressait du problème européen.

En fait, on ne peut qu'approuver la politique belge si elle n'a pas d'autre but que d'enlever tout prétexte d'invasion à l'Allemagne, le jour où un conflit éclaterait en Europe occidentale, et de réaliser l'union sacrée entre Wallons et Flamands, si la violence de 1914 leur était à nouveau faite.

(1) Il ne faut pas oublier que la rapidité de ce soutien est primordial à cause de l'incapacité de la Belgique, en raison de sa faible population, d'opposer une longue résistance à une attaque brusquée. A cause aussi de sa vulnérabilité tant par la voie des airs (le colonel Tasnier dans *le Soir* du 6 janv. 1938 observait que l'aviation allemande pouvait détruire la Belgique en 48 heures) que par la voie de mer (débarquement massif). Ce qui fit écrire à l'écrivain belge M. Leurquier que la défense belge est un « décor de théâtre avec entrée libre par les coulisses » (*Europe nouvelle*, 24 oct. 1936, p. 1061).

CHAPITRE III

Le statut international du Luxembourg.

SECTION I. — L'entrée du Luxembourg à la Société des Nations.

Après quatre ans d'occupation allemande, le Luxembourg retrouva son indépendance. Durant les discussions de la Conférence de la Paix auxquelles il ne participa point, le maintien de cette indépendance, de son existence si l'on peut dire, ne fut même pas mis en question. Et quoiqu'il ne fut point partie au traité de Versailles, deux articles cependant le concernaient : l'article 40 en particulier le soustrayait à l'influence économique de l'Allemagne. Celle-ci reconnaissait qu'il ne faisait plus partie du Zollverein allemand à dater du 1^{er} janvier 1919 et renonçait « à tous droits sur l'exploitation des chemins de fer ». D'autre part, elle adhérait « à l'abrogation du régime de neutralité du Grand-Duché » et acceptait « par avance tous arrangements internationaux conclus par les puissances alliées et associées relativement au Grand-Duché ». Il y a peut-être quelque contradiction entre les deux termes de cette proposition : dans le premier, la neutralité semble abolie définitivement, mais le second semble indiquer que le statut international du Grand-Duché n'est pas fixé ; or comme personne ne songeait à mettre fin à son indépendance par une formule quelconque de mandat de protectorat ou de vassalité, il ne demeurerait qu'une solution possible : la souveraineté pure et simple. Pourquoi alors ne pas nommer celle-ci ? Parler d'arrangements internationaux à intervenir ? c'est donc que la solution de la neutralité perpétuelle n'est pas définitivement écartée.

Elle ne pouvait pas l'être d'ailleurs : le Luxembourg, en effet, n'est pas signataire du traité de Versailles qui demeure à ses yeux « *res inter alios acta* ». D'aucuns ont cru que le

traité abrogeait la neutralité ; « or, écrira M. Bech, telle ne pouvait être sa portée. Le régime de notre neutralité avait été établi par ce traité de Londres de 1867 qu'avaient signé des puissances qui n'étaient pas parties au traité de Versailles ; il ne pouvait donc être modifié ou abrogé que par l'accord commun des signataires de Londres (1) », et avec l'approbation du Luxembourg, peut-on ajouter.

Mais cette incertitude va peser sur la politique luxembourgeoise : par une lettre en date du 23 février 1920 à Léon Bourgeois, M. Reuter, alors président du gouvernement, posait la candidature du Luxembourg à la S. D. N., sous réserve de son statut de neutralité « dont la suppression ne pouvait se faire qu'avec le concours des pouvoirs compétents du Grand-Duché ». Il réclamait la reconnaissance du statut spécial au Luxembourg et une nouvelle garantie dans le cadre du pacte.

Durant les discussions qui eurent lieu devant la première sous-commission de la 5^e Commission (demandes d'admission) le gouvernement avait précisé sa position à l'égard des sanctions. S'il refusait les sanctions militaires, il acceptait de participer aux sanctions économiques et même de livrer passage aux troupes internationales. Une lettre du 23 novembre s'exprimait ainsi : « Notre population s'accommoderait encore peut-être d'un régime qui consisterait à livrer temporellement passage à des troupes étrangères sur notre territoire en vertu d'un ordre émanant de la S. D. N. à la condition toutefois que, pendant la durée de ce passage, les droits et liberté des Luxembourgeois fussent pleinement et entièrement garantis et que les troupes de passage se soumissent ou bien aux lois luxembourgeoises ou bien à des règles à édicter par la Société (2). »

C'était là préciser dans quelles mesures un Etat qui veut rester neutre estime compatibles les nouvelles obligations du pacte avec son statut antérieur ; remarquons que les conditions, que posait le gouvernement, sont celles mêmes qui font « innocuus » un passage de troupes dans la doctrine des canonistes du XVI^e.

D'ailleurs, le 15 mai 1920, le Conseil, dans sa session tenue à Rome, « avait approuvé un mémorandum sur le maintien de la neutralité luxembourgeoise dans lequel l'étude de la

(1) A l'art. « Luxembourg » dans le *Dictio. Diplo.*, p. 1276.

(2) Albert Wehrer, *La politique de sécurité et d'arbitrage du Grand-Duché de Luxembourg. R. D. I. L. C.*, 1932, n° 2, p. 343.

question avait été très poussée (1) ». Ce memorandum est fort curieux : car dans sa quatrième remarque il souligne que « les puissances signataires du traité de Versailles ont manifesté leur intention d'abroger le régime de neutralité du Grand-Duché » mais qu' « au point de vue juridique, il semble cependant que la Convention de neutralité de 1867 n'a pas été abolie en droit, bien qu'elle se trouve actuellement en suspens ». Puis prétendant que la neutralisation n'avait été qu' « un expédient politique auquel on a eu recours pour prévenir une certaine guerre qui menaçait d'éclater à un moment donné », le memorandum concluait en déclarant qu'il paraissait douteux qu'on pût envisager comme désirable le maintien de cette neutralité. Mais, d'autre part, celle-ci demeurerait valable dans le cas prévu au § 7 de l'article 15 du Pacte, tant qu'elle n'aurait pas été « infirmée par une décision officielle des puissances ».

Ces tours et détours montrent à quel point la situation était confuse : les principes wilsoniens semblaient exclure toute neutralité qui apparaissait comme inutile en raison de la garantie de l'article 10 et impossible en raison des obligations de l'article 16. La question pour le gouvernement luxembourgeois était de savoir jusqu'où l'obligeraient celles-ci : il était apparu au cours des discussions qu'en aucun cas le Luxembourg ne serait tenu de prêter un concours militaire à une expédition des troupes sociétaires.

Tenant compte des modifications certaines que le Pacte ferait subir à son statut de neutralité permanent sans le détruire, « le gouvernement luxembourgeois avait envisagé en 1920, alors que le principe de neutralité se trouve inscrit dans l'article 1^{er} de la Constitution du Grand-Duché, d'apporter à cet article la modification suivante : Le Grand-Duché forme un Etat perpétuellement neutre sans préjudice toutefois des obligations découlant du pacte de la S. D. N. (2) ».

Dans ces conditions, le 26 novembre 1920, le délégué du Luxembourg retirait ses réserves à la demande d'admission et, par une lettre du 28, reconnaissait qu'elles étaient devenues sans objet à la suite des échanges de vue avec la Commission : « en effet il ne paraît pas douteux que la conception qui avait inspiré cette réserve se concilie parfaitement avec les obligations inscrites dans le pacte social (3) ».

(1) M. Wehrer, *op. cit.*, p. 362.

(2) M. Wehrer, *op. cit.*, p. 365.

(3) M. Bech, *op. cit.*, p. 1276.

C'est alors qu'à l'unanimité le Luxembourg fut admis à la S. D. N., le 16 décembre 1920. Mais la question du retrait de la réserve n'était pas close : elle peut en effet être interprétée de façons très diverses. Pour M. Reuter, il n'est pas douteux que l'harmonisation de la Constitution avec le pacte ne lui ait paru nécessaire : cela ressort d'une lettre en date du 25 avril 1921 dans laquelle il demande si le Luxembourg pourra siéger à la prochaine Assemblée, quoique l'adaptation de la Constitution n'ait pas encore été réalisée en raison de la longueur de la procédure. Pour le secrétaire général de la S. D. N., répondant à cette lettre, cette révision doit être faite au plus tôt et dans le sens de l'abandon de la neutralité (1). « Si le Luxembourg avait persisté dans sa prétention primitive, celle-ci (l'Assemblée de la S. D. N.) aurait eu à décider si la neutralité luxembourgeoise était un engagement international compatible ou incompatible avec le Pacte dans les termes de l'article 20. Le rapporteur de la 5^e commission, faisant allusion à cette difficulté, se prononça pour la thèse de l'incompatibilité et réfutant d'avance une objection possible, il ajouta qu'on ne pouvait tirer argument du fait que la Suisse avait été autorisée à entrer dans la S. D. N., en conservant sa neutralité traditionnelle. Il y avait là une question d'espèce : la neutralité suisse ne ressemblait point à celle du Luxembourg. La première était une neutralité armée comportant pour le pays l'obligation de défendre ses frontières et faisant peser sur lui des responsabilités ; la deuxième était une neutralité désarmée qui livrait le territoire du Grand-Duché aux forces militaires d'un Etat qui n'aurait point respecté les dispositions du traité de 1867 (2). »

Mais on peut aussi soutenir que l'abandon de la réserve signifiait simplement que le Luxembourg était rassuré sur la compatibilité entre le statut de neutralité et le nouveau statut défini par le pacte, ou encore qu'il renonçait à une nouvelle garantie de sa neutralité malgré les obligations qu'il avait contractées en acceptant le principe de certaines sanctions. L'effet confirme cette théorie : d'une part, la révision de la Constitution n'a jamais été opérée par le Parlement luxembourgeois, d'autre part, l'Assemblée ni le Conseil ne sont revenus à la charge pour exiger qu'elle fût faite. Le gouvernement luxembourgeois a estimé dès lors que cette révision

(1) Cf. lettre du 21 juin 1921.

(2) Rougier, *R. D. I. P.*, 2^e série, t. III, 1921, p. 239 et 240.

était inutile, et ne relevait d'ailleurs pas de la compétence de la S. D. N. Inutile, parce que « les termes de la Constitution ne constituent en effet qu'un cadre, et c'est aux engagements internationaux et à la politique du Grand-Duché de définir et d'établir les droits et les devoirs que comportent pour un pays son régime et sa politique de neutralité (1) » et ne relevant pas de la compétence de la S. D. N., car « une modification de notre Constitution ne pourrait avoir d'effet sur les obligations internationales du Grand-Duché qui sont régies par les traités, dont une modification ne pourrait se faire que par les libres concours et consentement de tous les signataires de ce traité » (2).

Ainsi, peut-on dire, que, malgré les apparences, le statut de neutralité perpétuelle du Luxembourg n'a jamais cessé d'exister, pas plus en droit qu'en fait.

SECTION II. — **Politique et position du Luxembourg.**

Depuis son entrée à la S. D. N., le Grand-Duché de Luxembourg n'a jamais cessé de proclamer qu'il considère comme maintenu son statut de neutralité perpétuelle et de conformer sa politique à cette considération. Ceci lui fut d'autant plus aisé que cette neutralité est désarmée, ce qui résolvait par avance tous les problèmes étroitement mêlés de désarmement, de garanties mutuelles et de sécurité, qui firent, durant dix ans, le fond des débats genevois. En effet, sa sécurité est basée sur la seule foi, due aux traités de 1839 et de 1867, qui restent valables : si donc la question du désarmement a reçu pour lui sa solution dès cette époque, réciproquement il ne peut garantir aujourd'hui d'autres frontières dans le cadre d'obligations militaires. C'est ce qu'exprime la lettre du 1^{er} juillet 1922 : « Le Grand-Duché de Luxembourg enclavé entre la France, la Belgique et l'Allemagne... n'a jamais pu songer et ne pourra jamais songer à défendre par la force son territoire entre ses puissants voisins (3). » D'autre part, « l'exiguïté du pays, le chiffre minime de sa population ainsi que la fai-

(1) Cf. Wehrer, *op. cit.*, p. 365.

(2) Discours de M. Bech à la Chambre Luxembourgeoise le 9 mars 1932. Dans le même sens un mémorandum du Conseil de la S. D. N. adopté le 21 juin 1921.

(3) Cf. Documents de la 3^e A. de la S. D. N. Procès-verbaux de la 3^e commission, p. 108.

blesse de ses ressources le mettent dans une impossibilité matérielle absolue de prêter une garantie efficace et de coopérer d'une façon utile à des expéditions militaires, entreprises dans le but de venir en aide à un pays attaqué (1) ».

C'était réaffirmer une politique de neutralité (2) en réponse à la formule d'assistance générale mutuelle que l'on étudiait à Genève et qui devait aboutir au Protocole plus général de 1924.

On sait que celui-ci échoua et qu'on lui substitua la pratique des accords particuliers, dont la plus importante manifestation fut la signature des Accords de Locarno. Ici encore, le Luxembourg, qui ne pouvait, en raison de son désarmement, participer à la garantie mutuelle des frontières, chercha cependant, par la voix de M. Prum puis de M. Bech, à se raccorder « au système des traités de Locarno qui, aux frontières luxembourgeoises, laissent une lacune des plus dangereuses, même pour les puissances contractantes (3) ».

C'est dans ce but que furent signés en 1927 les traités d'arbitrage avec la France et avec la Belgique.

Le Luxembourg ne s'en tint pas là et signa d'autres traités d'arbitrage, dont le plus important est celui du 6 avril 1929, conclu avec les Etats-Unis. Car, il n'y a qu'une politique pour un Etat désarmé : c'est de s'associer à tous les moyens de règlement pacifique des conflits. Dans le même esprit, le Luxembourg adhéra au Pacte de Paris, parce qu'il n'y découvrirait « aucune obligation qu'il n'ait déjà librement assumée par cette politique de constante neutralité à laquelle il entend rester fidèle dans les conflits qui pourraient agiter les peuples étrangers (4) ».

Le conflit italo-éthiopien devait enfin lui fournir une occasion de prouver réellement qu'il était resté attaché à la conception traditionnelle de la neutralité. Comme la Suisse, il accepte d'appliquer la proposition n° 1 du Comité de coordination (embargo sur les armes), mais cela à l'égard des deux belligérants, en vertu de l'article 9 de la V^e Convention de La Haye.

(1) Lettre de M. Reuter du 28 avril 1923.

(2) Et le principe lui-même puisque la lettre, dans les lignes précédentes, affirmait que « Le grand-duché de Luxembourg forme un Etat indépendant, indivisible et inaliénable et perpétuellement neutre ».

(3) G. de Werveke, *Le statut international du Luxembourg. Europe Nouvelle*, 7 avril 1928.

(4) Dans le Rapport du Gouvernement présenté à la Chambre lors de la loi de ratification du Pacte de Paris.

Il accepte aussi d'appliquer les autres propositions, parce que, comme le souligne M. Joseph Bech parlant de la neutralité, « cette tradition constitutionnelle de sa politique extérieure n'empêche pas le gouvernement de mon pays d'exécuter les obligations inscrites dans le Pacte, en tant qu'elles ne sont pas en contradiction avec sa situation spéciale (1) ».

Enfin, après la violation des Accords de Locarno, comme les pourparlers diplomatiques ont fait prévoir que le nouveau pacte occidental ne serait plus à base de garantie réciproque, le Luxembourg a cherché à renforcer les conditions de sa sécurité dans le cadre du pacte en préparation. « Rien ne s'oppose à ce que lors de son élaboration, notre statut international soit confirmé et que la compatibilité de notre politique de neutralité avec les obligations que nous impose le Pacte de Genève soit clairement établie. Une note exposant notre situation internationale et formulant nos vœux à cet égard fut remise aux gouvernements de Locarno. Elle fait l'objet d'un examen bienveillant de la part des puissances intéressées (2). »

Ainsi, la politique extérieure du Luxembourg ne se définit pas par un retour à une politique de neutralité mais par une fidélité constante à un principe de neutralité, qui trouve sa source dans les traités de 1839 et de 1867.

On pourrait difficilement imaginer une autre attitude, puisque *a priori* l'Etat désarmé du Luxembourg lui interdit toute participation à un système dont les obligations reposent en dernier ressort sur la force des armes. Il faut rappeler les derniers mots du discours de M. Bech, parlant de sa petite et fidèle patrie : « L'existence même de ce pays à l'abri des traités, à l'abri du Droit est une magnifique leçon (3). »

(1) Discours de M. Bech le 2 nov. 1935 au Comité de Coordination.

(2) Discours de M. Bech à l'Union de la Presse étrangère, 24 avril. 1937.

(3) Cité par M. Wehrer dans le *Statut International du Luxembourg*.
Revue franco-belge de mai 1937.

CHAPITRE IV

Neutralité totale de la Suisse.

SECTION I. — L'entrée de la Suisse à la Société des Nations.

Dès que fut connue l'idée des Alliés de donner au monde transformé par la guerre un organisme international, l'opinion suisse se passionna pour savoir dans quelles conditions la petite république pourrait y accéder. Certes, l'idée d'une S. D. N. ne pouvait que séduire un peuple naturellement pacifique comme l'est le peuple suisse. Mais grâce à sa neutralité perpétuelle, s'étant tenue à l'écart du grand conflit qui s'achevait et jugeant qu'il avait par ses œuvres, comme celles de la Croix-Rouge, du courrier des prisonniers, ou du rapatriement des blessés, bien mérité de la paix, il n'était pas tenté de renoncer à son statut. Des événements intérieurs (grèves révolutionnaires, tension de l'opinion entre cantons de différentes langues) prouvaient même que la neutralité devait être conservée dans une confédération que partageaient si vivement des tendances contradictoires, dues aux races ou aux opinions politiques.

Le gouvernement, donc, se préoccupa de concilier le maintien de cette neutralité avec les obligations qui incomberaient aux membres de la S. D. N. et s'avéraient au premier abord comme incompatibles avec toute neutralité : or ces obligations comprendraient l'application des sanctions économiques et des sanctions militaires. C'est en dissociant ces deux ordres que le Conseil fédéral allait trouver la voie de sa politique.

Dans son Message du 8 février 1919 il insistait, pour en justifier le maintien, sur le caractère permanent et non point occasionnel de la neutralité suisse. Il définissait celle-ci comme « une des conditions essentielles de la paix intérieure, de l'union et par suite de l'indépendance d'une nation formée

d'éléments divergents par la langue et la culture ». Il rappelait dans quelles conditions elle avait été reconnue au Congrès de Vienne, non pas dans le seul intérêt du pays mais dans celui de la paix européenne. La Suisse doit donc « comme par le passé rester la fidèle gardienne des passages des Alpes ». La neutralité suisse eut en effet pour but de soustraire aux ambitions des impérialismes voisins cet « empire du milieu », ce toit de l'Europe qui est partagé par le col du Saint-Gothard dont on a dit que celui qui le tenait, tenait l'Europe et que Max Liehburg a magnifiquement défini comme le « Mont Sacré » : car « là se rejoignent les deux plus hautes chaînes et de cette étreinte jaillissent les quatre fleuves saints qui s'écoulent en croix pour féconder les quatre grandes plaines du continent : le Rhin, le Rhône, le Danube et le Pô (1) ».

Or il n'était pas sûr que ces impérialismes fussent morts : dans tous les cas, la guerre par laquelle ils se manifestent, n'était pas condamnée. Le Message ajoutait : « On peut concevoir que dans la Ligue des Nations la guerre reste provisoirement tolérée après qu'auront été épuisés tous les moyens de conciliation prescrits. Dans ce cas, la Confédération Helvétique se retrouverait dans une situation analogue à celle qui a donné naissance à son système de neutralité perpétuelle. » Et elle concluait en demandant d'une part que soit reconnue celle-ci et en acceptant d'autre part les sanctions économiques, comme obligations découlant de l'accession au pacte. « Le maintien de la neutralité traditionnelle se justifiera à l'égard des mesures d'exécution militaire que la Ligue pourrait être appelée à décréter (2). »

Tous ces arguments devaient être repris et longuement développés dans le Message du Conseil Fédéral à l'Assemblée Fédérale du 4 août 1919. Une analyse très fine des limites aux devoirs d'un Etat neutre y était poussée. Elle reposait sur la distinction entre neutralité et politique de neutralité : « la neutralité est l'ensemble des droits et des devoirs internationaux qui sont inhérents à l'état de neutralité. La politique de neutralité est l'attitude d'un Etat neutre dans les affaires qui ne sont pas réglementées par le droit de neutralité mais sur laquelle la neutralité exerce une influence indirecte.

(1) *Le mystère suisse. Esprit*, oct. 1937, p. 13.

(2) Les documents afférents à l'entrée de la Suisse à la S. D. N. ont été rassemblés dans la *Revue de l'American Association For International Counciliation*, 1921, p. 315-348.

Un Etat à neutralité perpétuelle, tel que la Suisse, a un intérêt tout particulier à s'assurer par sa politique plus que le droit au respect de sa neutralité, c'est-à-dire à gagner la confiance générale ». La politique de neutralité « est justement le domaine dans lequel l'Etat neutre peut revendiquer vis-à-vis des belligérants son entière liberté et dans lequel, selon leur attitude, il peut leur être favorable ou défavorable. Cette liberté, la Suisse la revendique pour elle-même en vertu des droits que lui confèrent son indépendance et sa souveraineté » (p. 39).

Elle la revendiquait pour justifier l'application éventuelle des sanctions économiques.

Pour affaiblir les résistances qu'opposait au maintien de la neutralité la Commission chargée d'étudier à Paris les demandes d'adhésions, le Message soulignait que ce maintien ne constituait pas une réserve, ne créerait pas pour la Suisse un régime d'exception. Faisant remarquer qu'aux termes de l'article 1^{er}, la déclaration d'adhésion doit être faite sans réserve, le Message ajoutait : « On doit entendre par réserve, au sens de ce texte, une déclaration par laquelle un Etat, membre de la société, se refuserait à assumer une des obligations résultant du pacte ou prétendrait imposer une interprétation personnelle de telle ou telle disposition du pacte, ou encore revendiquerait un droit spécial, autre que ceux qui appartiennent à tous les sociétaires... Une réserve proprement dite, au sujet de la neutralité, qui modifie profondément les obligations découlant de l'article 16, ne serait donc pas admissible. Mais la Suisse ne fera pas une réserve en déclarant que sa neutralité subsiste, en vertu de l'article 21, comme engagement international assurant le maintien de la paix et, comme tel, compatible avec toutes les dispositions du pacte. Car, sur ce point, la réserve est faite par le Covenant lui-même, comme pour la doctrine de Monroe. Il n'y a pas ici une déclaration faite unilatéralement par l'Etat intéressé. »

D'ailleurs, les membres originaires de la S. D. N. auraient pu difficilement refuser cette argumentation puisque l'article 435 du traité de Versailles reconnaissait « les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815, et notamment l'Acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix ». Cet article prend une exceptionnelle importance si l'on songe que beaucoup d'Etats qui n'étaient pas parties aux

Actes du Congrès de Vienne l'étaient au traité de Versailles et reconnaissaient (1) par là la neutralité de la Suisse.

C'est dans ces conditions que le Conseil de la S. D. N., réuni à Londres, fit le 13 février 1920 la Déclaration qui fixait le statut international de la Suisse : celle-ci était admise à devenir membre de la S. D. N., elle était soumise aux obligations des sanctions économiques mais non point à celles d'une action militaire. Elle conservait sa neutralité perpétuelle.

« Le Conseil de la S. D. N. tout en affirmant le principe que la notion de neutralité des membres de la S. D. N. n'est pas compatible avec cet autre principe que tous les membres de la Société auront à agir en commun... reconnaît que la Suisse est dans une situation unique. » Puis reprenant l'article 435 du traité de Versailles, il déclarait que la neutralité perpétuelle de la Suisse ne peut plus être considérée comme une réserve, mais comme un de ces engagements internationaux, dont parle l'article 21 du pacte, « qui assurent le maintien de la paix » et « ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent pacte ». Enfin rappelant que, par le memorandum du 4 août 1919 et du 13 janvier 1920, la Suisse a reconnu le principe de solidarité entre les peuples, qu'elle s'est engagée à « participer aux mesures commerciales et financières demandées par la S. D. N. contre un Etat en rupture de pacte », à défendre d'autre part son territoire contre toute agression et qu'enfin elle a refusé « de participer à une action militaire ou d'admettre le passage de troupes étrangères ou la préparation d'entreprises militaires sur son territoire », le Conseil accepte ces déclarations. Ce faisant, il reconnaît « que la neutralité perpétuelle de la Suisse et la garantie de l'inviolabilité de son territoire... sont justifiées par les intérêts de la paix générale et en conséquence compatibles avec le pacte ».

La Suisse devait soumettre son adhésion à la S. D. N. au référendum populaire ; elle avait posé à cette procédure deux conditions préalables : la reconnaissance de sa neutralité et l'adhésion au pacte des quatre grandes puissances alliées : France, Angleterre, Italie, Etats-Unis. Comme ceux-ci tardaient à adhérer, la Suisse décida de ne plus tenir compte de cette deuxième condition ; le référendum fut organisé le 16 mai 1920. L'accession à la S. D. N. fut votée par 416.870 voix contre 328.719 (soit 12 cantons 1/2 contre 11 cantons 1/2).

(1) La question de savoir si ces nouveaux états la garantissent n'est pas tranchée.

SECTION II. — Le retour de la Suisse à sa neutralité traditionnelle.

L'expérience suisse, au sein de la S. D. N., sera sources d'enseignements pour les philosophes de l'histoire à venir. La Suisse, en effet, était le seul pays à jouir officiellement d'un statut exceptionnel, dans un organisme auquel on pourrait précisément reprocher de n'avoir pas suffisamment distingué entre les nations, pour leur imposer des devoirs et des responsabilités différenciées d'après leurs forces, leurs situations et leurs vocations historiques.

La Suisse, libérée de toute obligation militaire, était cependant tenue d'appliquer les sanctions économiques. Mais, conservant son statut de neutralité, elle se sentait protégée par ce mot même de neutralité qui résume pour elle, depuis des siècles, sa situation européenne et inspire sa politique extérieure. Certes, elle comprit, dès l'origine du pacte, le poids des obligations qu'elle avait assumées. Déjà, en 1919, une mission suisse exprimait à Wilson son inquiétude de voir l'Allemagne tenue à l'écart de la nouvelle S. D. N. et susceptible, en cas de quelque manquement, d'être soumise aux sanctions : « la rupture des relations économiques avec l'Empire voisin, qui était depuis longtemps à la fois notre principal fournisseur et notre principal client, apparaîtrait sans doute à beaucoup comme une impossibilité » (1).

La Suisse, malgré l'absence de l'Allemagne, adhéra au pacte. D'autre part, elle avait posé comme condition l'adhésion préalable des quatre grands Alliés, dont les U. S. A. : l'adhésion de ceux-ci tardant, elle passa outre. Et quand la vérité fut connue sur la nouvelle attitude de l'Amérique, elle se trouva dans une situation assez fausse.

Mais conservant nominalement et officiellement son statut de neutralité, elle ne jugeait guère sa situation changée. Ses auteurs officiels continuaient d'enseigner le droit de la vieille neutralité : « grâce à sa neutralité, la Suisse continue ses relations commerciales avec tous les Etats, y compris les belligérants, mais elle doit éviter de soutenir l'un des partis au détriment de l'autre en lui livrant du matériel de guerre ou des vivres. Cette tâche n'est pas facile, d'autant que nous de-

(1) Mission Suisse aux U. S. A., 1919, p. 35-36.

vons concilier les principes de notre neutralité avec les soucis de notre ravitaillement (1). » Une phrase signale simplement un peu plus loin l'obligation qui incombe à la Suisse de participer aux sanctions économiques.

Il était évidemment difficile d'imaginer ce que seraient celles-ci. Tout n'était-il pas nouveau dans l'ère d'après-guerre ? Quand éclata le conflit italo-éthiopien, il fallut passer sur le plan des réalisations. On sait que le Comité de coordination proposa cinq ordres de sanctions : la Suisse accepta les propositions I (embargo sur les armes) (2) ; II (interdiction des crédits et des prêts) ; IV (interdiction d'exporter certaines marchandises telles que bêtes de selle ou de trait, caoutchouc ou bauxite). Mais elle ne rendit qu'une réponse imprécise à la proposition IV (organisation de l'appui matériel) et refusa d'appliquer la proposition III qui bloquait toute importation en Italie. Dans une lettre du 28 octobre 1935, elle expliquait son attitude en écrivant que les marchandises qu'elle exportait en Italie n'étaient pas essentielles à la vie économique de celle-ci : « si dans de telles conditions, la Suisse adhérerait à la proposition III, elle perdrait sûrement toute son exportation à destination de l'Italie et condamnerait environ 10.000 personnes à un chômage irritant et sans profit pour personne (3). »

L'opinion suisse fut peu favorable aux sanctions, surtout dans les cantons italiens. On se demandait quels étaient désormais les privilèges qu'accordait le statut de neutralité puisque la Suisse était tenue d'agir ni plus ni moins que les autres puissances.

C'est dans cette atmosphère que se développa la grande crise internationale que nous vivons encore : déjà l'Allemagne s'était retirée de la S. D. N. mais au regard de la Suisse cela encore n'était qu'un retour aux conditions d'avant 1925 (4) ! Le réarmement général devenait inquiétant ; puis ce fut la

(1) Fritz Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Tübingen, 1923, traduit par les soins de M. Adrien de Riedmatten.

(2) Et cela à l'égard des deux pays belligérants en vertu de son statut de neutralité, comme elle le souligna dans sa lettre du 28 octobre 1935. Cf. dans le même sens, le discours du chef de la délégation suisse devant l'Assemblée, le 10 octobre 1935 : il y était dit notamment que la Suisse ne s'estimerait tenue d'appliquer les sanctions économiques que dans la mesure où sa neutralité n'en serait pas compromise.

(3) Cf. *J. O. Supp. off.*, n° 150, p. 272.

(4) « Même la sortie de l'Allemagne n'avait pu susciter des inquiétudes immédiates, car la possibilité de son retour ne semblait complètement exclue ». Discours de M. Motta au Conseil National du 22 décembre 1937.

violation rhénane des accords de Locarno, l'inaction des garants, déjà divisés par l'affaire italo-éthiopienne, le retour de la Belgique à un statut de neutralité virtuelle, enfin et surtout le retrait de l'Italie de la S. D. N. en décembre 1937.

Or quelles étaient de cette crise les conséquences au regard de la Suisse ? Elle avait pensé, en adhérant en 1920 au Pacte et en acceptant d'appliquer les sanctions économiques, que l'accroc ainsi fait à la notion traditionnelle de neutralité était largement compensé par les garanties de sécurité que lui assureraient l'universalité de la S. D. N. et le fonctionnement des articles du pacte. Or « il est positif que les circonstances ont singulièrement changé, que les petits Etats, qui attendaient aide et secours de la S. D. N., doivent constater que son bras est impuissant » (*Gazette de Lausanne*, 3 février 1938). En effet, l'universalité, qui n'a jamais été réalisée du fait de l'abstention des U. S., est désormais impossible à espérer, en raison de l'abandon successif de l'Allemagne et de l'Italie. De plus l'Anschluss a coupé ce couloir autrichien par lequel la doctrine genevoise circulait sans solution de continuité de l'Océan à la Mer Noire. Le problème même de la défense nationale suisse en a été bouleversé. D'autre part, le fonctionnement des articles du pacte, des sanctions en particulier, n'a jamais été appliqué, malgré nombre d'occasions, qu'à cette Italie à laquelle la Suisse tient par des communications tant raciales qu'économiques : aussi « nous avons bien dû penser que la S. D. N. devenait l'instrument de la politique d'une seule grande puissance » (*Leader de la Gazette de Lausanne* du 3 février 1938).

De ces deux arguments, la conséquence découle que la S. D. N. risque de ne plus paraître que comme l'expression de la politique d'un bloc contre un autre bloc : « la Société se trouve exposée à un danger : celui de se transformer, même sans le vouloir, en une coalition se dressant contre une autre coalition (1) ».

Il faut avouer d'autre part que le pacte anti-communiste qui lie l'Allemagne, l'Italie et le Japon, tous trois dissidents de la S. D. N., n'est pas fait pour rassurer une petite puissance qui aurait à appliquer les sanctions au nom du pacte de cette Société et qui est géographiquement prise entre les masses de deux de ces dissidents. Dans ce cas, la différence entre neutralité économique et neutralité militaire est bien incertaine :

(1) Déclaration de M. Motta du 22 décembre 1937.

« si elle peut s'inscrire sur le papier » elle « ne résiste pas au choc des réalités (1) ».

Aussi, dans ses déclarations au Conseil National du 22 décembre 1937, M. Motta indiquait la politique qu'allait suivre le gouvernement. « L'avis du Conseil Fédéral est que la Confédération doit viser désormais, sans hésitation, à faire entendre que sa neutralité ne peut se borner à être différentielle et qu'elle sera entière, conformément à la tradition séculaire, à la géographie et à l'histoire de ce pays. » Le Président ajoutait que la Suisse ne quitterait pas la S. D. N. parce que celle-ci essayait de réaliser la paix par le droit. « Elle n'y a réussi, j'en conviens, qu'en partie, mais la valeur de symbole de la S. D. N. demeure intacte et résiste à toute critique objective. » Le mémorandum du 30 avril 1938, par lequel la Suisse faisait connaître son desideratum au Conseil de la S. D. N., précisera : « La Suisse continuera à prêter à la S. D. N. son concours dans toutes les questions qui n'affectent point son statut de neutralité. »

Que la question des sanctions soit l'éternelle pierre d'achoppement de la neutralité d'après guerre, qu'elle constitue le point névralgique de la crise de la S. D. N., un incident va encore le prouver. Pour faire reconnaître son retour à la neutralité totale, deux voies se sont offertes à la Suisse. L'une était de faire reconnaître le caractère facultatif des sanctions et, ce caractère une fois reconnu, de proclamer une neutralité totale dans le cadre d'un pacte désormais sans obligations, si ce n'est sans devoirs ; l'autre était de mettre le point sur le caractère unique de la neutralité suisse et d'en obtenir directement la reconnaissance intégrale, en dehors d'une règle générale, dont d'autres pourraient se prévaloir pour échapper aux obligations sociétaires. Le tort de la Suisse fut de s'engager dans les deux voies.

On le vit lors des réunions du Comité des 28 pour la mise en œuvre des principes du pacte. Le 31 janvier 1938, M. Gorgé, délégué de la Suisse, après le discours du délégué de la Suède demandant que le caractère facultatif des sanctions fût reconnu, approuvait : « les sanctions sont devenues en fait facultatives, comme l'a déclaré M. Unden... Cependant le fait n'est pas le droit. Il faut sortir des incertitudes... C'est pourquoi la Suisse s'associe à l'initiative de la Suède ». *La Gazette de Lausanne*, commentant, le même jour, ce discours, écrivait :

(1) Déclaration de M. Motta le 1^{er} août 1937.

« Tout ce que la Suisse demande c'est que la Société lui fasse les conditions qui lui permettent de collaborer sans mettre en péril les bases même de son existence nationale, en reconnaissant à l'article 16 le caractère facultatif qu'il possède (1). »

Cela explique le discours que prononça le lendemain M. Paul Boncour et qui fut commenté dans la presse suisse avec une certaine aigreur et taxé d'incompréhension à l'égard de la situation particulière de la Suisse. M. Paul Boncour souligna, qu'« arguant de raisons historiques et géographiques d'ailleurs sérieuses que la France pourrait apprécier en d'autres circonstances, la Suisse revendiquait la neutralité intégrale. Or invoquer la nécessité de cette neutralité totale et s'associer à des critiques contre l'article 16 constituent une attitude contradictoire. Car pour la Suisse l'article 16 tombe par le fait même d'une neutralité totale qui n'a plus d'objet où s'appliquer ». Cette légère querelle portait donc sur les moyens et non sur la fin. *Le Journal de Genève* comprenait parfaitement la situation : « Il est évident que tout notre effort doit consister à ne pas attaquer tel ou tel article du pacte mais à faire ressortir notre situation particulière (2). » Et dans le même sens, le *Leader* de la *Gazette de Lausanne*, parlant de l'intervention de M. Gorge, regrettait que « demandant que l'article 16 devienne facultatif, il se soit associé à d'autres gouvernements. La neutralité de ces Etats est occasionnelle, la nôtre est permanente... (3) ».

Une fois cette mise au point effectuée, les pourparlers se poursuivirent sans incident par la voie diplomatique. On eût pu croire que cette seule voie serait suivie par le gouvernement suisse puisque dans son discours du 22 décembre 1937, M. Motta avait demandé à mots couverts, afin que ses négociations ne fussent pas entravées, que suspendît son activité le Comité formé pour faire inscrire par un référendum populaire, à la suite de l'article 11 de la Constitution, ce nouveau paragraphe : « Dans ses relations avec les pays étrangers, la Confédération suisse s'en tient au principe de la neutralité

(1) On voit ici que le journal indiquait la voie prise, car M. Gorgé, lui, n'avait pas parlé de la Suisse en particulier ; il s'était même défendu à l'avance : « cette attitude ne procède pas d'une manœuvre quelconque contre la S. D. N. » et s'était tenu à une conclusion générale : « en reconnaissant à l'art. 16 le caractère facultatif, la S. D. N. ramènerait, etc... »

(2) *J. de Genève* du 2 fév. 1938.

(3) *G. de Lausanne*, 3 fév. 1938, art. signé Edm. R.

intégrale. Elle ne participe pas à des sanctions internationales d'ordre militaire ou économique. »

Le gouvernement suisse faisait, le 30 avril, remettre un memorandum au Conseil de la S. D. N. et ramassait, dans un seul sens, le débat qui avait porté jusque-là sur la neutralité et sur la question des sanctions : « La Suisse n'est pas en mesure, vu sa situation unique, de s'accommoder d'un système facultatif de sanctions. Sa neutralité ne doit pas dépendre des circonstances : elle est donnée une fois pour toute. Sa force réside dans sa clarté et sa permanence... C'est pourquoi le Conseil Fédéral... s'adresse en toute confiance au Conseil de la S. D. N., à l'effet d'obtenir que la neutralité traditionnelle de la confédération soit déclarée compatible avec les stipulations du pacte. »

Le Conseil ainsi saisi, l'affaire fut portée devant lui, lors de sa 101^e session de mai 1938. Dès le 11, M. Motta tint à souligner : « La Suisse ne veut traiter devant le Conseil que son cas particulier. Les conditions des autres Etats ne se trouvent au surplus nullement affectées par la demande de la Suisse. » M. Sandler, ministre des Affaires étrangères de la Suède, fut chargé du rapport. Une question se posait : celle de la situation des bâtiments de la S. D. N. ; « en ce qui concerne les garanties qui pourraient être demandées à la Suisse pour le libre fonctionnement sur son territoire des institutions internationales après que la Suisse aura recouvré sa neutralité entière, on fait remarquer du côté suisse que la Confédération est déjà formellement liée par le pacte lui-même. En son article 6, le pacte constate, en effet, que les bâtiments et terrains occupés par la S. D. N., par ses services et ses réunions, sont inviolables (1) ».

La question de la compétence du Conseil fut soulevée par M. Litvinov, délégué de l'U. R. S. S. Mais le rapport de M. Sandler la résolut dans le sens de l'affirmative : présenté le 14 mai, le rapport analysait les conditions de la neutralité traditionnelle de la Suisse et celles où la Suisse a demandé le retour à cette neutralité.

Ayant souligné que le Conseil ne prend pas acte d'une déclaration unilatérale, mais qu'il a été saisi pour prendre une décision (2), le rapport concluait ainsi : « le Conseil prend

(1) Voir *Temps* du 12 mai 1938.

(2) Dans sa déclaration où il expliquait que la France allait voter le rapport, M. G. Bonnet soulignait : « Il va de soi qu'un Etat ne saurait,

acte de l'intention exprimée par la Suisse d'invoquer sa neutralité perpétuelle, de ne plus participer en aucune manière à la mise en œuvre des dispositions du pacte relatives aux sanctions, et déclare qu'elle ne sera pas invitée à y participer.

Le Conseil constate que le gouvernement suisse déclare sa volonté de maintenir inchangée, à tous autres égards, sa position de membre de la Société et de continuer à assurer les facilités accordées à la Société pour le libre fonctionnement de ses institutions sur le territoire suisse. »

M. Molta avait annoncé au préalable que le gouvernement suisse acceptait sans réserve le projet de résolution présenté par M. Sandler. Le vote acquis à l'unanimité du Conseil (1) a donc consacré le retour de la Suisse à sa neutralité traditionnelle (2).

SECTION III. — Autour de la neutralité helvétique.

C'est avec un immense sentiment de satisfaction que le peuple suisse a accueilli ce retour à sa politique traditionnelle. Désormais, il poursuit avec la sérénité tenace qui lui est coutumière son effort de réorganisation militaire. Il continuera d'observer cette politique parce qu'elle enlève toute occasion à un voisin ambitieux de violer le territoire de la Confédération, sous le prétexte que certaines obligations imposées par le pacte sont incompatibles avec une neutralité qu'autrement il eût reconnue.

Mais il est autre chose : aucune garantie ne vaut celle qu'un peuple libre s'assure à soi-même par sa force et en se tenant sur ses gardes : « on a parlé d'un « paradoxe helvétique » parce que la Suisse, tout en recherchant par sa neu-

de sa propre initiative, se dégager des obligations qui lui incombent en sa qualité de membre de la Société. Dès l'instant où il saisit le Conseil il reconnaît d'ailleurs, par là-même, l'autorité de ce dernier, à qui il appartient d'apprécier s'il est compatible avec le pacte, de lui donner acte ou non de son intention, et, par suite, de renoncer ou non à l'inviter à participer aux actions communes prévues par le pacte ».

(1) Le délégué de l'U. R. S. S. s'est abstenu.

(2) Par une note du 19 juin, le gouvernement suisse a fait savoir aux gouvernements allemand et italien que la Suisse ne serait plus « invitée à participer aux sanctions ». Ces deux gouvernements, par leur réponse du 24 juin, ont fait connaître leur satisfaction et leur volonté de respecter cette neutralité.

tralité, reconnue par d'autres nations, une garantie de paix, consacre des sommes élevées à sa défense nationale. Mais la Suisse sait bien que ses frontières seront d'autant plus respectées qu'on les verra toujours fermées à quelque promenade militaire (1) ».

Or cette promenade militaire sera impossible devant cette unanimité qui anime les 22 Etats pour tout ce qui touche à la question de leur indépendance commune. Au lendemain de l'Anschluss, dans la séance désormais historique du 21 mars 1938, par une même déclaration lue en français, en allemand et en italien, tous les groupes de l'Assemblée Nationale ont affirmé solennellement « que le peuple suisse tout entier — sans distinction de langue, de confession ou de parti — est prêt à défendre l'inviolabilité de son territoire jusqu'à la dernière goutte de son sang, contre n'importe quel agresseur ».

« La meilleure garantie d'un droit, la seule peut-être qui soit efficace, c'est l'exercice réel de la charge dont ce droit représente à la fois la condition et la contre-partie (2). » Or ce droit à la neutralité qu'une fois de plus les nations pacifiques de l'Europe viennent de reconnaître à la Suisse, la Suisse en a accepté la charge.

En face de la grave menace pan-germaniste (3), elle a affirmé qu'elle remplirait cette mission dont le premier moyen est la défense de l'inviolabilité du territoire et que lui assignait un de ses enfants : « Gardien des cols, gardien de la papauté, gardien du siège de la S. D. N. et de celui de la Croix-Rouge, gardien de ce qui est européen et commun à toutes les nations ; étant eux-mêmes dans la mesure où ils sont

(1) Edouard Chapuisat dans le *Temps* du 21 mai 1938.

(2) Denis de Rougemont, *Neutralité oblige*, p. 24.

(3) *La Gazette de Lausanne*, signalait le 27 mai 1938 un article paru dans *St Galler Tagblatt* : ce dernier avait reproduit une carte d'Europe parue dans le *Schulungsbrief*, bulletin mensuel du corps enseignant allemand, où les territoires revendiqués pour faire retour au sein de la grande Allemagne sont peints en rouge. Or tout le territoire Suisse est traité à cette couleur « à l'exception d'une mince bande de terrain situé aux extrémités de la Suisse Française et du Tessin ». Le journal ajoutait : « le *Schulungsbrief* est un organe officiel du parti national socialiste, lequel parti s'identifie avec le gouvernement du Reich. On est donc fondé à admettre que les opinions qui y sont soutenues sont autorisées et même encouragées en haut lieu. Or le 23 fév. 1937, le Chancelier du Reich a déclaré à M. Schulthess : « en tout temps quoi qu'il arrive nous respectons l'intégrité et la neutralité de la Suisse. Je vous déclare cela de la façon la plus catégorique. » Qui faut-il croire ? »

ceux-là, dans la mesure où ils existent pour l'ensemble, — voilà les Suisses, grands Portiers de l'Europe, et mainteneurs de ses communes mesures (1) ».

(1) Denis de Rougemont, *op. cit.*, p. 26.

CHAPITRE V

Croisière dans les Mers du Nord.

De Dunkerque au fond de la Baltique, par-dessus l'Allemagne, la mer baigne des terres que, malgré les différences de longitude et de civilisation, une mystérieuse affinité lie les unes aux autres : la ligue hanséatique concrétisa jadis la communauté d'intérêts de ces nations marchandes.

La ligue hanséatique a disparu ; quoiqu'on en parle, elle ne saurait se reformer autour d'une Allemagne, devenue trop puissante pour confondre sa politique avec la sienne et dont le régime économique d'autarchie est en contradiction avec cette liberté commerciale qui demeure la tradition des pays du Nord. Pour résister précisément aux mesures de protectionisme et de contingentement qui furent les premiers signes de la grande crise économique, la ligue d'Oslo s'est constituée en 1930, qui a uni les pays scandinaves à la Hollande et à la Belgique et qui s'étend maintenant jusqu'à la Finlande et au Luxembourg. A une commune conception des échanges commerciaux correspond sur le plan politique une même idée de sécurité dans la neutralité qui en est la contre-partie. Parce qu'ils cherchent la sécurité dans la paix, les Etats du Nord sont fort attachés à l'idée de la S. D. N., qui assure les petites puissances de certaines garanties d'indépendance et d'intégrité ; parce qu'ils cherchent la sécurité malgré la guerre, ces mêmes Etats préparent les voies de leur neutralité en cas d'un conflit européen. C'est toujours autour de l'article 16 que tourne la question.

D'ailleurs la politique de neutralité est devenue traditionnelle pour les pays scandinaves : on se rappelle que plusieurs tentatives furent faites pour qu'ils fussent neutralités perpétuellement (1) et que François de Martens, dans un fameux

(1) Proposition de M. Bayer en 1884 à la Ligue internationale de la Paix à Genève ; propositions en 1894 et 1897 à la Conférence Interparle-

article, soutint à nouveau cette idée au début du siècle, l'étendant jusqu'à la Hollande (1).

Aussi est-il naturel que les puissances scandinaves adoptent une attitude commune dans les discussions de Genève.

L'exemple le plus frappant est l'identité d'opinion exprimée dans les lettres du 29 août 1936 qu'envoyèrent les gouvernements du Nord pour préparer les travaux en vue de la « mise en œuvre des principes du Pacte » (2) ; se basant sur l'incertitude des obligations contenues dans l'article 16 et sur sa non application en de nombreux cas, où les événements la requéraient, les gouvernements déclaraient réserver leur attitude et repoussaient le caractère automatique des sanctions. « A notre avis, il n'est pas admissible que certains articles du Pacte et tout spécialement l'article sur la réduction des armements reste lettre-morte alors que d'autres sont appliqués... ; pour la mise en œuvre de l'article 16... nous sommes obligés d'en tenir compte dans l'application dudit article (3). »

HOLLANDE.

Sous l'impulsion de M. Colijn, qui, en janvier 1937, ranima l'activité de la ligue d'Oslo, la Hollande a affirmé plusieurs fois sa neutralité, comme principe de sa politique : en aucun cas, elle n'acceptera que son territoire devienne une base d'opérations pour des troupes participant à des sanctions internationales.

Le 31 janvier 1938, au Comité des 28, M. Rutgers a déclaré catégoriquement : « Le gouvernement hollandais a adhéré au Pacte avec conviction : il reste partisan de la sécurité collective mais cela ne l'empêche pas de regarder les faits actuels en face : on peut considérer que l'application des sanctions est morte et enterrée. »

Cette politique de neutralité n'empêche pas les Pays-Bas de

mentaire pour l'arbitrage et la paix à La Haye (Cf. *R. G. D. I. P.*, 1897, p. 793, note 3). Démarche de 23 députés suédois, le 26 janv. 1899 auprès du roi Oscar.

(1) *La Neutralité du Danemark. Revue des Deux-Mondes*, 15 nov. 1903.

(2) Cf. Sup. spécial au *J. O. de la S. D. N.*, 1936, n° 154, p. 19.

(3) La neutralité a tellement marqué les différentes nations qui en ont joui pendant la guerre, que le 1^{er} juillet 1936 fut faite à Genève une déclaration commune à des Etats n'ayant point d'autre affinité que celle-là, et décidés à la continuer.

veiller à leur sécurité. La publication du fameux livre de M. Banse : *Espace et peuples dans la guerre mondiale*, ce que l'on sait du plan dit Von Epp (1) qui prévoit l'attaque brusquée par la Hollande, pour tourner le système défensif franco-belge, l'établissement de nombreux camps à la frontière hollandaise ont alerté le gouvernement des Pays-Bas, qui a demandé au pays un vigoureux effort de redressement dans la défense nationale.

Quelles que soient les craintes qu'inspire la menace allemande, le gouvernement observe une stricte politique de neutralité qui n'exclue pas la fermeté : à la proposition faite par le chancelier Hitler dans son discours du 30 janvier 1937 « de reconnaître la Belgique et la Hollande comme des territoires neutres et inviolables et de garantir leur intégrité et neutralité », le gouvernement des Pays-Bas a répondu par une fin de non-recevoir : car l'intangibilité du territoire est un axiome du pays. Il ne peut faire l'objet d'un traité conclu par les Pays-Bas eux-mêmes, d'autant que l'expiration de ce traité pourrait être l'occasion d'un doute, de contestations.

Toujours dans la même ligne, la nouvelle politique de la Belgique a été accueillie avec beaucoup de satisfaction en Hollande et les relations entre les deux pays sont devenues extrêmement cordiales.

SUÈDE.

La Suède est un des membres des plus actifs de la ligue d'Oslo. Son ministre des Affaires étrangères, M. Sandler, par ses nombreux voyages dans les capitales d'Europe, est devenu le porte-parole autorisé de la politique de neutralité des pays scandinaves.

Au Comité des 28, le 31 janvier 1938, M. Unden, délégué de la Suède, a prononcé un discours où il disait notamment : « La Suède interprète ses obligations envers la S. D. N. de la façon suivante : la S. D. N. ne peut pas fonctionner selon la lettre même de son Pacte... dans la période transitoire actuelle, un système automatique et obligatoire de sanctions n'est pas possible (2). »

Quelques jours après, le 2 février, le délégué annonçait que

(1) Cf. *Revue de France*, mai 1935, l'art. de M. Helmut Klotz et *Revue hebdomadaire* de décembre 1935, l'art. de M. Simon Aberdam.

(2) Cf. *J. O.*, 1938, n° 180.

le gouvernement suédois « se considère comme fondé à adopter une ligne de conduite conforme aux déclarations faites par la délégation suédoise au sein du Comité ».

NORVÈGE.

La Norvège, surveillée à la fois par l'U. R. S. S. et l'Allemagne, a trouvé dans la voie de la neutralité une position qui lui permet de se garder à la fois de l'une et de l'autre influence. Elle base sa politique sur la déclaration faite par M. Koht au Storting Norvégien le 28 mai 1936 : « Les sanctions ne sont pas essentielles pour les petits Etats parce que la conséquence des sanctions peut être la guerre, et la demande de sanctions est plus ou moins une illusion tant que les grandes puissances peuvent s'armer de telle manière qu'elles ne peuvent pas être sérieusement affectées par des sanctions. »

DANEMARK.

Le Danemark, inféodé politiquement et économiquement à l'Allemagne, et d'ailleurs désarmé, ne peut que suivre une politique de neutralité que l'on est en droit de croire favorable aux visées de l'Allemagne (1).

Un mouvement s'esquisse pour que devant les revendications allemandes à l'égard du Slesvig, cette neutralité ne tourne pas à l'abandon : c'est le mouvement du Dansk Smaaling (2).

On se rappelle que les juristes danois présentèrent lors des travaux préparatoires pour la 9^e Conférence permanente des Hautes Etudes Internationales de 1935, un mémoire qui fut très remarqué sur les droits des neutres en cas de guerre. Il y était suggéré que les prérogatives reconnues jusqu'ici aux belligérants fussent abolies et que fut transféré aux neutres nombre de ces droits, en particulier ceux concernant la saisie des navires neutres transportant de la contrebande de guerre, soit absolue, soit relative.

(1) V. *Temps* du 24 fév. 1937.

(2) V. les art. de sa revue *Det Tredje Strandpunkt*.

FINLANDE.

Alors que la Russie était considérée jusqu'à présent comme l'unique ennemie héréditaire, le gouvernement finlandais a pris des mesures qui permettraient au pays de défendre sa neutralité, quelle que soit la direction d'où vienne l'attaque. En novembre 1937, M. Vaino Tanner, chef du parti socialiste et ministre des Finances, déclarait que le pays n'aurait pas seulement à faire face d'un côté « mais que les tendances agressives des pays facistes l'obligeraient à prendre des mesures pour protéger sa neutralité » (1).

Un mouvement récent a rapproché la Finlande du groupe scandinave, à la suite du voyage à Helsingfors de M. Sandler. Ce rapprochement est intéressant parce que la Finlande entretient avec l'Esthonie des relations très cordiales marquées par des visites annuelles des chefs d'Etat. Par là, les pays scandinaves pourraient se trouver rapprochés des pays Baltes dont l'entente réalisée à Tallinn, en décembre 1934, assure la cohésion.

Ainsi les nations pacifiques de Scandinavie et des pays Baltes pourraient, par l'union de leurs forces, assurer non seulement leur neutralité, mais la liberté de cette mer Baltique dont deux pays, l'Allemagne et la Russie, ambitionnèrent de posséder l'égémonie (2).

Enfin, sans vouloir prétendre que les eaux de la mer du Nord et de la Baltique portent irrésistiblement leurs riverains à pratiquer une politique de neutralité, on pourrait rappeler l'exemple de la Pologne dont le gouvernement a plusieurs fois déclaré qu'il se libérait de l'automatisme de l'article 16 du Pacte. A l'avenir, chaque fois que cet article sera invoqué, elle décidera en pleine souveraineté si elle se considère comme obligée ou non de l'appliquer (3). Après le différend polono-lithuanien, M. Potocki, ambassadeur de Pologne à Washington, a déclaré le 21 mars 1938, que son gouvernement allait prendre l'initiative de créer un bloc de nations neutres destiné

(1) *V. Temps* du 23 nov. 1937.

(2) Cf. *La solidarité nordique* par M. Kaarel R. Pusta, dans *l'Esprit International* de janvier 1938.

(3) Cf. *Informations politiques polonaises* du 16 avril 1938. Dans le même sens déclaration de M. Komarnicki au Comité des 28, le 31 janv. 1938 ; et l'interview de M. Beck par M. Ward Price du 21 mars 1938.

à séparer définitivement l'Allemagne de l'U. R. S. S. et qui comprendrait la Finlande, les Pays Baltes, la Roumanie et la Pologne elle-même.

Ainsi apparaît, comme avant la Grande Guerre, l'idée des vastes ententes entre des pays neutres constituant des cloisons étanches, destinées au moins à empêcher la propagation du sinistre.

En résumé, les Etats du Nord restent attachés au principe de la sécurité collective, mais en raison des échecs répétés de la S. D. N., ils estiment que durant la période transitoire qui sépare du renouveau de l'esprit sociétaire, ils ne peuvent s'engager dans une politique de solidarité active dont les dangers ne sont plus compensés par des garanties suffisantes qui en seraient la contre-partie. Pour eux, des sanctions automatiques ne se comprennent que dans le cadre d'une S. D. N. universelle.

APPENDICE

Neutralité et continent américain.

Quoiqu'il ne soit point de ce travail d'étudier la neutralité des Etats non membres de la S. D. N., on ne saurait passer sous silence la nouvelle forme que revêt celle des Etats-Unis. Car l'attitude de ceux-ci pèse trop sur le destin de la S. D. N. depuis sa fondation, pour qu'aujourd'hui où la crise de cette S. D. N. est ouverte, on ne fasse pas le point de tous ceux qui y ont une part de responsabilité.

Cependant il ne s'agit pas ici de faire un procès : de celui-ci, toutes les pièces ont été relevées et étudiées avec soin. La bibliographie en est considérable : il est rare qu'un numéro de revue internationale ne contienne pas un article sur la question. Et c'est bien là le paradoxe : car l'on peut dire que depuis le jour où le Sénat américain refusa de ratifier le traité de Versailles jusqu'à l'Acte de neutralité de 1937, toute la politique extérieure des Etats-Unis est une quantité négligeable aux regards d'un européen (1). Et il n'est pas peu remarquable que ces deux événements, à vingt ans d'existence, aient engagé également les Etats-Unis dans une voie qui les éloigne de l'esprit sociétaire et de cet effort soutenu par l'Europe pour introduire la justice dans le droit international.

Certes, entre ces deux dates, se place celle du pacte de 1928, mais l'on sait que son efficience est nulle puisqu'une fois encore l'organe de représentation s'est chargé de défaire ce que le pouvoir exécutif avait fait. C'est peut-être en raison de cette incapacité où sont les Etats-Unis de s'engager dans une voie suivie, que les publicistes se penchent avec une telle sollicitude sur chaque article, sur chaque déclaration, sur

(1) Il n'est pas question ici de la politique américaine dans le Pacifique ou le reste de l'Amérique. Là, les Etats-Unis y sont, perpétuelle et parfois obscure présence, alors qu'ils pèsent au contraire sur l'Europe par leur absence.

chaque discours de politique extérieure que fait un citoyen plus ou moins important des Etats-Unis : chaque mot est interprété comme un symptôme, chaque article comme le signe d'un renouveau. Malgré les espérances, malgré les objur-gations, les Etats-Unis demeurent partagés entre le clan ma-joritaire des neutralistes et celui des coopérateurs, qui, pour être actif, n'est pas victorieux.

On pourrait se demander si la forme de la démocratie amé-ricaine est la cause de cette indécision : aucune démocratie n'est en effet davantage définie par son opinion publique (1). On juge la force de celle-ci en songeant de quelle énorme masse elle surgit, à quelle multitude de journaux elle s'ali-mente et comment elle influence un gouvernement qui, consti-tutionnellement, a des pouvoirs extrêmement étendus pour la conduite des relations extérieures, mais qui, en fait, ne peut guère s'engager par crainte d'imprimer des oscillations tra-giques à cette pyramide qui repose sur sa pointe : le gouver-nement étant précisément cette pointe. A tout prendre, l'opi-nion publique américaine agit davantage comme une force d'inertie que comme une force dynamique et cela ne serait pas une cause d'espérer ce que périodiquement les publicistes espèrent des Etats-Unis : une collaboration restreinte mais définie, dans l'effort accompli par la S. D. N. pour assurer la paix par la coopération universelle.

Périodiquement, certains faits permettent de l'espérer : la signature du pacte Briand-Kellogg, les interventions de M. Nor-man Davis à la Conférence du Désarmement en mars 1933, l'attitude personnelle de M. Roosevelt et de M. Cordell Hull furent de ceux-là. Mais périodiquement aussi l'Europe donne l'exemple d'un tel désordre, d'une telle incapacité de s'orga-niser pacifiquement que les Etats-Unis se rétractent sur eux-mêmes et réinvoquent cette doctrine de Monroe qu'un souffle d'air suffit à faire chanter à tous les arbres de ce pays.

Quoique les circonstances sur lesquelles se basait cette doc-trine aient disparu (2), quoique toute la politique américaine prouve que cette doctrine peut être écartée aussitôt que les intérêts le conseillent, elle reste vivace malgré tout, car elle

(1) Or cette opinion, souvent mal informée, devient vite incohérente en raison même des courants contradictoires qui l'agitent : celui de l'idéa-lisme et d'un sincère amour de la paix en tant qu'idéal, celui d'un réalisme mercantile qui la pousse à chercher la paix en tant que fait.

(2) Le seul fait que de Monroë à nos jours la population des Etats-Unis est passée de 5 à 103 millions d'habitants.

résume sous une forme, à la fois sentencieuse et pratique, ce désir ancré au cœur de tout Américain de ne pas être entraîné dans les complications du « vieux monde fou ».

Mais jadis cette neutralité de principe se doublait d'un autre principe : celui de la liberté des mers, c'est-à-dire de la liberté pour les Etats-Unis de commercer avec les belligérants, comme si la guerre n'existait pas. Ou mieux, de commercer d'autant plus activement que la guerre existe et paralyse les facultés productrices des belligérants. Mais la forme de la guerre implique désormais un caractère total dont le blocus économique est un aspect : chaque belligérant empêche l'autre dans son ravitaillement. C'est en partie pour défendre cette liberté des mers, à laquelle la déclaration par l'Allemagne de guerre sous-marine à outrance mettait fin, que les Etats-Unis entrèrent en campagne en 1917.

Maintenant, la doctrine de Monroe ne se présente plus donc sous son aspect si avantageux qui permettait à la fois d'intervenir sur le continent américain et d'interdire aux autres peuples d'en faire autant, de ne pas se mêler par les armes dans les conflits mais d'y intervenir économiquement. Désormais il faut choisir entre les citoyens et les bateaux.

Les Etats-Unis ont renoncé à leurs bateaux : cette tendance s'est affirmée avec toujours plus de précision dans les Actes de neutralité d'août 1935, de mars 1936, pour aboutir à la loi de neutralité du 1^{er} mai 1937. Ces actes, pris sous la nécessité de circonstances particulières (1), ont donc amené à une loi générale votée avec d'autant plus d'empressement que les rumeurs de guerre se faisaient plus retentissantes en Europe. Il est même curieux de constater que la guerre hante plus tenacement l'esprit des Etats-Unis que celui des pays européens qu'elle menace directement.

La loi du 1^{er} mai joue automatiquement dès que le président proclame qu'il existe un état de guerre entre deux Etats : que ce soit une guerre extérieure ou une guerre civile, la loi s'applique à ces Etats et à tout Etat qui, par la suite, viendrait à y être engagé. Il devient alors pour un citoyen américain illégal d'exporter vers ces deux pays ou vers un port neutre,

(1) Le conflit italo-éthiopien où les U. S. auraient adopté à l'égard de l'Italie une attitude plus ferme que les Etats européens, en ce qui concerne l'embargo sur le pétrole que la France et l'Angleterre repoussèrent le 24 novembre 1935 : Cf. *La Neutralité Américaine* en 1936 par Pierre de Lanux. Centre d'études de politique étrangère, 1936.

à fin de transbordement, des armes, des munitions, ou tout autre matériel de guerre ; le Président peut étendre l'interdiction à des marchandises ou des matières premières autres que des fournitures de guerre (1). Il est également interdit d'ouvrir des crédits aux belligérants, de leur consentir des prêts.

Ces interdictions sont sanctionnées par des peines soit de prison soit en amende.

Alors que l'acte de 1935 laissait les citoyens américains voyager sur les navires belligérants à leurs risques et périls, c'est-à-dire sans qu'ils pussent obtenir de protection ou espérer de représentations diplomatiques, en cas d'un accident, la loi du 1^{er} mai leur interdit désormais ces voyages.

Il est également interdit aux navires et sous-marins belligérants de se ravitailler dans un port américain, aux bateaux commerciaux des nations belligérantes d'y faire escale s'ils sont armés.

Mais plus importante encore est la nouvelle réglementation commerciale : il est interdit d'exporter d'un port américain à destination d'un port d'un belligérant (2) des marchandises de quelque nature qu'elles soient, sur un bateau américain. Enfin, les marchandises achetées par un Etat belligérant devront être payées d'avance : en aucun cas, la sortie du port américain ne sera autorisée avant que le droit de propriété n'ait été transféré du propriétaire américain à l'acheteur étranger. C'est là l'application de la fameuse *close cash-and-carry* : au comptant et sans livraison.

Telle est dans ses grandes lignes la loi de neutralité. Elle représente une véritable révolution non pas tant au point de vue politique qu'au point de vue du régime juridique de la neutralité (3) ; désormais les devoirs de l'Etat neutre sont mis en avant plus que ses droits. Et ses devoirs l'entraîneront loin. « Car ils font de certains trafics que le régime traditionnel considérait comme des droits individuels — donc en

(1) Dès l'acte de 1936 l'exécutif avait été privé de toute latitude pour la mise en œuvre de la nouvelle réglementation : Aux termes : « Le Président peut décider l'embargo », le Congrès avait substitué le mode impératif : « Le Président doit... » Cependant en ce qui concerne les matières premières, on voit quelle liberté d'allure est laissée au Président : ce qui est d'autant plus important que la guerre se fait aujourd'hui avec du blé et du pétrole et pas seulement avec des armes.

(2) La théorie du voyage continu s'applique encore ici.

(3) Conférez *Les U. S. A. et la notion de neutralité*, par M. Bottié. *R. D. I.*, 1937, n^{os} 1-2, p. 123.

dehors du droit international — des activités qu'il appartient à l'Etat d'interdire. »

D'un seul coup, les Etats-Unis ont renoncé à toute la théorie de l'aventure qu'ils avaient contribué à introduire durant le xix^e siècle dans la notion de neutralité. A l'inverse, ils acceptent maintenant de contrôler toujours plus rigoureusement l'activité de leurs ressortissants et peuvent être considérés comme responsables des activités qu'eux-mêmes ont proclamées délictuelles et qu'ils auraient laissé impunies. L'auteur prévoit qu'en cas d'infraction, les Etats belligérants pourraient réclamer des dommages et intérêts ou même se livrer à des mesures de représailles.

Les auteurs américains se rendent eux-mêmes compte de l'artificiel de cette législation : ils savent qu'elle n'est bâtie que sur des considérations rétrospectives faites à propos de la dernière guerre. Le commerce avec les belligérants expose à des torpillages : on interdit aux navires américains de sortir de leurs ports. Les travaux de la commission Nye (1) ont montré que les banquiers et les munitionnaires s'intéressaient de trop près à toute guerre : on interdit les prêts et la vente des armes. Un Etat ne peut pas se désintéresser du sort de ses ressortissants voyageant sur des navires de commerce belligérants exposés aux torpillages : on interdit aux citoyens américains de monter à leur bord.

Législation toute négative, qui constitue un immense refus de chercher désormais où est le droit, s'il est un agresseur et un pays injustement attaqué. C'est encore une législation qui favorise celui des deux pays qui a la plus forte réserve d'or et la plus grosse marine pour aller chercher au U. S. A. les marchandises qui lui sont nécessaires (2).

Mais ce que les Américains craignent le plus, c'est que cette législation ne se retourne contre eux-mêmes, qu'elle ne ruine certains de leurs exportateurs dont presque toute la production est achetée par l'étranger. Aussi les contradictions apparaissent-elles rapidement. Le 15 novembre 1935, M. Cordell Hull disait : « Le commerce des marchandises tels que le pétrole, le cuivre, le fer... est directement contraire à la

(1) Dont les conclusions furent publiées le 6 juin 1936.

(2) Durant le seul mois de janvier 1938 les U. S. A. ont exporté pour \$ 538.243 d'armes au Japon et \$ 380.091 en Chine. Ce même mois, ils vendaient 2.306 tonnes anglaises de ferraille, entièrement destinées au Japon.

politique du gouvernement et à l'esprit de neutralité. » Mais M. Ledermann écrit que « lors des débats, le sénateur Pittmann, Président de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, a dû déclarer que le coton et le blé ne rentraient pas dans la catégorie des biens nécessaires pour faire la guerre (1) ». Sera-t-il possible de pousser à bout les conséquences d'une politique de neutralité totale et de faire accepter aux producteurs américains ce que M. Walter Lipmann, dans le *New-York Tribune*, appelle si justement le blocus de soi-même et la crise économique créée par voie de législation ?

On peut en douter.

Dans tous les cas, dès à présent, on peut prévoir que les belligérants porteront sur les listes de contrebande de guerre absolue des marchandises qui ne seront pas soumises à l'embargo sur les listes américaines et qu'ils saisiront bien qu'apparemment destinées à des neutres ou simplement enverront à fond de mer. Et la terreur maritime de 1914-1917 reprendra avec d'autant plus de férocité que l'on saura qu'il n'y a rien à craindre des U. S. délibérément retirés dans leur continent (2).

Aussi de fervents esprits coopérateurs ont-ils conclu que « la sécurité, le repos, la prospérité de l'Amérique dépendent en grande partie de sa contribution à la sécurité du monde (3) ».

Mais sur le continent américain, les U. S. entendent pratiquer une politique particulière qu'au dernier Congrès Pan-Américain de Buenos-Aires le Président Roosevelt définissait par les termes de « bon voisinage » et qui semble basé, en théorie, sur une vague mystique démocratique et continentale. Cette politique, depuis longtemps concrétisée dans la doctrine de Monroe, assure aux U. S. le droit d'intervenir dans tous conflits entre nations américaines et d'y empêcher toute intervention d'un peuple d'un autre continent. La loi de neutralité n'a garde de laisser de côté ce point de vue : dans sa sec-

(1) Dans un article paru dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 janvier 1938 sur *Le nouveau régime américain de neutralité*.

(2) Les auteurs ont même envisagé le cas où les Etats-Unis seraient engagés dans une guerre et se verraient exposés à être à leur tour privés des matières premières nécessaires à leur défense : car les travaux de M. Brooks Emeny ont montré que sur 19 « matières essentielles » les U. S. ne pouvaient se suffire pour 12 d'entre elles dont le caoutchouc, le manganèse, le nickel et le chrome.

(3) John W. Davis, *Les idées directrices de la politique étrangère américaine*. Lu du 16 oct. 1931.

tion V elle est déclarée non « applicable à une république américaine... engagée dans une guerre contre un Etat ou des Etats non américains ; à condition que ladite république américaine ne soit pas en coopération avec un Etat ou des Etats non américains dans cette guerre ». M. Warren a, d'une phrase, jugé les conséquences d'une semblable réserve. « L'effet de cette dernière clause, écrit-il, sinon son but, de propos délibéré, serait d'interdire à une république d'Amérique de participer aux sanctions de la Ligue et même de la pénaliser si elle coopère avec la Ligue dans une guerre contre une autre république américaine (1) », ou, à l'inverse, elle permet de ravitailler un Etat américain même s'il est déclaré agresseur contre un Etat d'un autre continent.

Cet esprit, si éloigné de la conception européenne de la paix indivisible et de la sécurité collective, a de profonds retentissements dans cette Amérique du Sud où les U. S. exercent une influence qui n'est pas seulement morale. Une manière de penser y règne qui est la haine de la guerre et la crainte d'y être impliqué : dès 1933, le pacte de Rio a concrétisé cette tendance qui ne voit dans la lutte contre la guerre que les moyens préventifs et s'abandonne si la guerre est éclatée. Ce pacte, conçu et rédigé par M. Saavedra Lamas, ministre des Affaires étrangères de la République argentine, condamne dans son article 1^{er} toute guerre d'agression, prône le règlement des différends par les moyens pacifiques et définit dans son article 3 les moyens de cette politique. « Au cas où un Etat en conflit ne remplirait pas les obligations contenues dans les articles précédents, les Etats contractants feront tout effort en vue du maintien de la paix. A cette fin, ils adopteront en leur qualité de neutres une attitude commune et solidaire ; ils useront des moyens politiques, juridiques ou économiques autorisés par le droit international ; ils utiliseront l'influence de l'opinion publique mais ils n'auront en aucun cas recours à une intervention, soit diplomatique, soit armée, à moins que d'autres traités collectifs dont ces Etats seraient signataires ne leur imposent une attitude différente (2). »

(1) *Congress and Neutrality* dans *Neutrality and collective security*. Lectures on the Harriss Foundation, 1936.

(2) Dans le *Bulletin de l'Académie de Droit International*, juillet-septembre 1933, p. 155, M. Guerrero écrivait : « l'engagement ci-dessus est rendu illusoire par la partie finale du même article qui prévoit que ces mesures devront être prises sans recourir en aucun cas à l'intervention diplomatique ou armée », et l'éminent auteur d'ajouter : « Je doute qu'un

Cet esprit neutraliste de l'Amérique a déjà éloigné de la S. D. N. bien des Etats qui à l'origine y avaient adhéré. La dernière défection, celle du Chili, en mai 1938, ne fut-elle pas motivée par le fait que ce pays tenait « seulement à sauvegarder sa neutralité » ?

Au bout de l'analyse, toute conclusion générale paraît bien incertaine à propos de ce continent partagé entre les tendances contradictoires des races anglo-saxonnes ou espagnoles ou encore mêlées, qui l'habitent.

Peut-être, un jour, comme l'ont espéré un sociologue (1) ou un poète (2), quelque grand mouvement l'animera, qui servira d'exemple au reste du monde. En attendant, malgré cette volonté d'isolement, des phénomènes récents au Brésil et au Mexique ont montré que l'Amérique était proche de l'Europe, ce qui ne saurait rassurer les isolationnistes qui ont remporté la dernière manche, peut-être pas la dernière, dans la politique extérieure des Etats-Unis.

Etat neutre puisse observer simultanément le double devoir d'appliquer des sanctions tout en s'abstenant d'intervenir tout au moins diplomatiquement. »

(1) Comte Keyserling, *Méditations sud-américaines*.

(2) Blaise Cendrars dans l'introduction au livre de M. Guzman : *L'aigle et le serpent*.

CONCLUSION

*« Je reste neutre autant que je peux,
afin de mieux servir les sciences en train
de refleurir, et je crois qu'une réserve
adroite est appelée à de meilleurs résultats
qu'une brutale intervention. »*

ERASME.

Tout organe est malade qui ne remplit plus la fonction en vue de laquelle il existe. Le médecin qui l'examine doit, alors, diagnostiquer si l'ablation est nécessaire ou s'il est suffisant de le soigner pour lui permettre de durer, jusqu'à ce qu'il puisse reprendre son rôle dans le tout organique.

Il doit donc décider s'il s'agit d'une crise ou d'une fin.

Des médecins, improvisés au chevet de la S. D. N., ont vite conclu à la fin de celle-ci. Peut-être ne se sont-ils pas toujours demandés, si elle venait à disparaître, par quel organisme elle pourrait être remplacée. « Quoi qu'on dise, quoi qu'on fasse, on ne peut en concevoir un autre à sa place (1). » Car ce n'est pas tant la question de moyen que la question de fin qui est ici posée : ou bien, la recherche de la paix par la solidarité internationale est une idée fausse et il ne reste qu'à en revenir au système des alliances, où le bloc le plus fort exercera son hégémonie. Ou bien, elle est une idée juste et il faut, dès lors, porter toute son attention sur les nouveaux moyens par lesquels on la peut réaliser.

La crise de la S. D. N. est surtout une crise intérieure, une crise de confiance dans les moyens qui furent proposés pour mettre en pratique l'idée qu'elle devait incarner. C'est pour cela que les défections ont davantage pour sujet les obligations de l'article 16 que les fondements mêmes du Pacte. Il est même curieux de constater que certains Etats sont encore

(1) Discours de M. Titulesco à la Société Médicale méditerranéenne. V. *Temps* du 13 avril 1937.

membres de la S. D. N., alors que l'idéologie qui anime la politique de leurs dirigeants ou inspire la forme de leurs institutions, contredit les postulats sur lesquels le Pacte est fondé.

Or les obligations de l'article 16 étaient à la fois trop imprécises et trop contraignantes : trop imprécises, parce qu'on ne règle pas en quelques lignes les mesures propres à arrêter un agresseur au milieu d'une invasion et parce que les précisions qui y furent, dès 1921, apportées n'avaient finalement pour objet que de dire ce qu'elles n'étaient pas et non ce qu'elles étaient. Trop contraignantes, parce que, précisément, rien ne pèse sur la destinée d'un être comme une obligation mal définie, dont il ne peut à l'avance mesurer l'étendue, alors qu'à tout moment il peut être tenu de la remplir. Peut-être fut-il du calcul de certains membres de la S. D. N. de laisser subsister cette imprécision pour que la menace demeurât suspendue sur l'éventuel « peace-breaking member », d'autant plus lourde qu'elle était plus incertaine.

C'était là croire qu'un état de malaise pourrait paralyser un gouvernement décidé à créer un état de crise. Mais une crise ne se développe que progressivement et d'ailleurs l'imprécision de la nature des sanctions, qui pouvait constituer une menace, était contrebattue par la certitude qu'elles seraient déclanchées en dernière limite, à un moment où l'Etat engagé ne pourrait plus reculer et où les membres fidèles à la Société seraient eux-mêmes acculés au dilemme : ou la guerre ou des sanctions inefficaces. La question de l'automatisme des sanctions ne se pose pas seulement au sujet de leur déclenchement, mais à celui de leur force irrésistible.

D'ailleurs, une menace n'est efficace que tant que celui qui l'exerce n'a pas, en d'autres circonstances, montré sa faiblesse et son incapacité d'agir. Or, ce n'est pas l'article 16 qui a été atteint le premier, ce sont tous les autres articles qui assurent les peuples de l'inviolabilité de leur territoire et du règlement pacifique des conflits : c'est en Asie et en Amérique du Sud que le système des sanctions a échoué, et non durant le conflit italo-éthiopien.

Aussi le rejet des sanctions pour certaines petites puissances n'est-il pas tant une réaction de la peur d'être impliquées dans un conflit que le refus d'assumer des obligations dont elles ne sont pas sûres d'obtenir, le cas échéant, la contre-prestation, cette garantie promise et qui ne fut pas, pour d'autres, tenue.

C'est là peut-être le côté fragile de toute construction juri-

dique, comme l'est avant tout le Pacte, cette exacte correspondance entre les diverses parties, avoir et dû, qui le composent : lorsqu'une pièce cède, toute la machine s'arrête. C'est encore qu'à toute idée de droit correspond une idée d'universalité : la S. D. N. doit être universelle, puisque fondée sur un principe juridique, ou elle ne peut pas être.

Lorsque certaines petites puissances annoncent qu'elles ne repousseraient plus l'article 16, si la S. D. N. redevenait universelle, elles font mieux que de trouver un moyen, souvent d'intention ironique, de couper court à une discussion : elles expriment une vérité profonde et peut-être irréalisable.

Car aucune foi, aucune forme de civilisation n'a pu réaliser l'unité du monde : une forme juridique, réglant la vie des peuples, en tant que des frontières les séparent sans les éloigner, y parviendrait-elle ?

C'était le rêve de Wilson, rêve naturel au citoyen d'un pays peuplé d'émigrants où les races se fondent et ne se fixent qu'au contact de quelques éléments polarisateurs suffisamment indéterminés pour être acceptés par chacune. On a souvent relevé les déplorables conséquences de ce vague idéalisme anglo-saxon qui, basé d'une part sur un humanisme désincarné (tout ce qui est humain ne m'est pas étranger) et d'autre part sur une philosophie mercantile (les hommes solidaires pour le commerce le sont pour maintenir la paix, sans laquelle il ne peut se développer) lui inspirait l'idée d'une société universelle.

Mais un humanisme authentique n'apparaît qu'au sommet de la conscience individuelle de l'homme, ayant abdiqué tout égoïsme particulier, toute recherche de son intérêt personnel. Or ce que l'on peut exiger d'un homme, quand il a une vocation particulière d'héroïsme, on ne peut l'exiger d'une nation. Et ce que l'homme peut trouver d'exaltant dans les vers d'un Byron, mort à Missolonghi, ou d'un Annunzio, aigle borgne du ciel adriatique, les nations ne peuvent le trouver dans les articles glacés d'un Pacte sociétaire.

Les nations ont des vocations temporelles, qui peuvent trouver leur sens spirituel en s'incarnant de loin en loin dans des héros, des génies ou des saints. Mais on ne peut les poser par principe sur ce plan d'un justice militante, où un pâtre auvergnat devrait saisir son fusil, lorsque des tailleurs d'hévéas s'égorgeaient dans les forêts de la Sud-Amérique ou qu'un peuple asiatique en massacre un autre, au nom de la civilisation.

Et si cette pensée d'universalisme demeure familière à

l'esprit de certains internationalistes, ils ne la situent plus que sur le plan de la justice délibérante : ils parlent d'une société des nations, comme d'une grande réunion des peuples, mais d'un caractère uniquement consultatif, jamais coercitif. Tel rêve peut ne pas être vain : mais il est insuffisant à combler la conscience juridique d'une Europe, formée par le romanisme et la notion de justice des canonistes. Même à l'intérieur d'une société universelle, la représentation de l'Europe devrait prendre une forme spéciale.

Car l'Europe est une réalité définie, elle est le continent d'une unité et donc d'une hiérarchie, naturelle entre ses Etats. Elle est aussi le continent où les caractères nationaux se sont le mieux affirmés par des oppositions ou des affinités, où les données géographiques ont une large part.

Etant le lieu de la hiérarchie, elle ne saurait vivre sur une simple idéologie d'égalitarisme juridique : or ce n'est pas un traitement égal devant la loi qui seulement crée l'égalité. Un pays pauvre, sans marine ou sans armée, ou géographiquement isolé, ne peut pas, ne doit pas avoir les mêmes responsabilités que les Etats forts, puissamment organisés ou élevés au rang d'empire par les possessions qu'ils tiennent sur d'autres continents. La véritable égalité commence lorsqu'à la puissance temporelle correspondent des charges, à celle-ci mesurées, qui mettent les moyens mêmes de cette puissance au service de la communauté internationale : et ici apparaît la question de la réorganisation économique de l'Europe dont la récente affaire autrichienne a montré l'urgence si l'on veut éviter que les peuples malheureux n'acceptent par désespoir de sacrifier jusqu'à leur existence nationale et de renoncer à leur mission européenne, que dix siècles d'histoire ont affirmée.

Dans le pacte de la S. D. N., on a cru établir cette hiérarchie en proportionnant simplement aux moyens, dont disposaient les petites puissances, l'effort qui leur serait demandé. Mais la hiérarchie ne doit pas être seulement de moyens mais de fins.

Or les fins de certains pays sont régionales avant d'être universelles : l'union des pays scandinaves, qui ne sont liés par aucun pacte, en est un exemple. Ou encore celle des pays, liés par le Pacte balkanique, vers lequel est naturellement attiré le dernier pays, qui le boude encore.

C'est pourquoi bien des esprits s'accordent pour vouloir substituer à des engagements universels des accords parti-

culiers dans les zones géographiquement limitées, où chacun ait un intérêt immédiat et réciproque à ce que la sécurité y soit assurée. N'est-ce pas un des plus fervents mainteneurs de l'esprit genevois, M. Titulesco, qui le reconnaissait : « Si donc l'on partageait l'Europe en zones géographiques au point de vue de la sécurité, si pour chaque agression les puissances intéressées de la région prenaient l'obligation de prêter assistance à la victime, on aurait substitué à la conception grandiose du pacte actuel une conception plus modeste, mais on se trouverait sur un terrain solide (1) ? »

Cette conception, mise en pratique dès 1925, n'a pas répondu aux effets qu'on en attendait, parce que ses réalisations et leurs garanties étaient intégrées dans un cadre d'obligations plus générales qui, semblant les contenir toutes, ne faisaient que les affaiblir en détail. Qui n'a pas établi une liaison rigoureuse entre l'effondrement des Accords particuliers de Locarno et l'effondrement du Pacte général, provoqué par l'affaire italo-éthiopienne ?

Mais tant que le futur ne nous appartient pas, il faut nous en tenir aux solutions moyennes, qui sans résoudre le fond du problème, apportent du moins les chances d'un apaisement. N'est-ce pas ainsi que l'on peut soutenir que le retour à la neutralité, pour certains pays, renforce les chances de paix ? Le jour où cette politique présentera pour eux plus d'inconvénients que d'intérêt, d'eux-mêmes ils l'abandonneront. C'est aux grandes puissances pacifiques d'en faire apparaître les conditions. En les attendant, on réentend les mêmes arguments qui militaient avant la guerre en faveur des neutralisations. « On peut se demander si la sécurité collective qui, ayant perdu son caractère de généralité, réduite à des alliances particulières, n'a plus de chance aujourd'hui de rallier l'Europe, ne trouverait pas une nouvelle base en une neutralisation des Etats faibles et exposés, sous la garantie commune et générale des grands et à l'exclusion de toute alliance (2). » L'auteur parlait là de la Tchécoslovaquie : il était trop tard pour l'Autriche.

On a souvent vu de vieilles règles particulières reprendre leur autorité, lorsque se sont avérées incertaines de plus nouvelles et plus générales qui s'y étaient substituées : et quels que furent même les échecs de la vieille règle de neutralité,

(1) Discours déjà cité.

(2) P. Valentin. *Devant la guerre. Nouveaux Cahiers*, juin 1938.

nous avons vu qu'elle n'avait en rien perdu de son prestige. D'autant qu'elle ne va plus de pair avec le relâchement et le désarmement d'avant-guerre qui furent les causes de ses échecs.

D'ailleurs, la neutralité restera pour certains pays non point tant une formule politique que le cadre même de leur existence nationale. Il semble, par exemple, que l'on puisse parler en toute certitude de la vocation de la Suisse à la neutralité : car celle-ci seule assure le vouloir-vivre collectif à son peuple, auquel la différence des races, des religions, des langues qui la composent, enlèverait la cohésion nécessaire. Et même, si, un jour, l'Europe est partagée en régions de sécurité géographiquement établies, la Suisse encore demeurerait neutre. Car elle ne peut s'intégrer dans aucun système : nourrissant en son sein les quatre fleuves du Rhin, du Rhône, du Danube et du Pô, elle ne peut suivre aucune voie qu'ils lui indiquent. Son destin est aux sources et non point sur les rives. Gardienne des hauts-lieux, la Suisse ne peut descendre dans les plaines.

Si le maintien de certaines frontières et l'inviolabilité de certains territoires sont d'intérêt européen, ne peut-on pas regretter que le système de la neutralisation n'ait pas été appliqué par exemple à l'Autriche ? En effet, celle-ci, dans les limites fixées par le Traité de Saint-Germain, ne représentait plus qu'une idée européenne, incarnée davantage dans sa capitale que dans son territoire, dont l'indépendance, précisément, était reconnue « inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la S. D. N. » (1). Une garantie spéciale des grandes puissances eût-elle été vraiment incompatible avec l'esprit du Pacte ? En tous cas, plus efficace que le « consentement du Conseil ».

Dans un cadre souple où les diverses garanties de paix joueront et se juxtaposeront (2), le principe de la paix indivisible retrouvera une force qu'il n'a peut-être jamais eue : car les uns aux autres liés, les divers pays d'Europe entraîneront les autres continents. Ainsi la Turquie qui aujourd'hui

(1) Art. 80 du Traité de Versailles.

(2) Dans un article intitulé « Etat, Communauté internationale, et S. D. N. » (*Revue de Métaphysique et de Morale*, 1937, p. 492), M. Le Fur parle d'« une construction à deux ou même trois étages ». Sur pactes régionaux, cf. p. 522.

constitue la pièce de jointure entre l'Europe du Pacte balkanique et l'Asie du Pacte oriental de Saadabad, par lequel elle est liée à l'Irak, l'Iran et l'Afghanistan.

Peut-être alors, l'Amérique, plus confiante, viendrait-elle à une collaboration efficace avec l'Europe, sans craindre d'être prise dans un engrenage qui la contraigne à des interventions automatiques sur ce continent, dont, à l'heure actuelle, plus que l'océan la sépare.

Alors pourra-t-on aussi procéder à une réduction des armements, sans laquelle aucune paix n'est possible. Et l'Europe retrouvera cette unité spirituelle qui a été si affreusement rompue le jour où, entre l'Italie et l'Éthiopie, elle a pris parti contre soi-même pour rester fidèle à un idéal qui ne l'exprimait pas.

Vu : le Président de la thèse,

LE FUR.

Vu : le Doyen,

Pour le Doyen : l'Assesseur,

G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer

le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — TRAITÉS DE DROIT INTERNATIONAL

Ouvrages de MM. FAUCHILLE, OPPENHEIM, LE FUR, CALVO, BUSTAMENTE Y SIRVEN, MÉRIGNHAC, FUNCK-BRENTANO et SOREL. Et la collection des *Mémoires relatifs à l'histoire de France*.

II. — RECUEIL DES TEXTES

CAPEFIGUE. — *Le Congrès de Vienne et les Traités de 1815*.

DUMONT. — *Corps diplomatique*.

LE FUR. — *Recueil des textes de D. I. Pub.* Paris, 1934.

MARTENS. — *Recueil des traités*.

PARDESSUS. — *Collection des Lois maritimes*.

III. — OUVRAGES CONSULTÉS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

CHARVÉRIAT. — *Histoire de la Guerre de 30 ans*.

COMBES. — *Histoire de la formation de l'équilibre européen*.

Congress and Neutrality Harriss Foundation 1936.

La Conférence de la Paix et la S. D. N. Documentation internationale,
vol. II

DAGUET. — *Histoire de la Confédération suisse*, 2 vol.

DARU. — *Histoire de Venise*.

Dictionnaire diplomatique, 3 vol. Paris, 1935-1937.

DROYSEN. — *Gustave Adolphe*, 2 vol.

FLEINER (Fritz). — *Schweizerisches Bundestaatsrecht*, 1923.

GARNER. — *International Law and the World War*.

GESSNER. — *Le droit des neutres sur mer*.

GUIZOT. — *Histoire de France*.

GURVITCH. — *L'idée du droit social*. Pédone, 1935.

Hearings Before the Committee on Foreign Relations. Washington, 1919.

HILTY. — *Neutralité de la Suisse* (trad. par Mentha), 1889.

HUBNER. — *La saisie des bâtiments neutres*.

JOBIN. — *Essai sur la neutralité*.

KEYSERLING. — *Méditations sud-américaines.*

— *Analyse spectrale de l'Europe* (chez Stock).

KOHLER. — *Notwehr und Neutralität.*

LAURENT. — *Histoire du Droit des Gens et des relations internationales.*
Gand.

MARTIN (William). — *Histoire de la Suisse.*

MASSÉ. — *Le droit commercial dans ses rapports avec le Droit des Gens.*

MÉRIGNHAC et LÉMONOM. — *Le Droit des Gens et la Guerre de 1914-1918*
Sirey, 1921.

MILOVANOVITCH. — *Les Traités de Garantie.*

Mission suisse aux U. S. A., s. l., 1919.

MONTESQUIEU. — *L'esprit des Lois.*

Official Documents Pearing on the armed neutrality of 1780 and 1800.
Publi. Carneggie, 1917.

PICTET DE ROCHEMONT. — *Biographie, travaux et correspondance diplomatique* publiés par Edmond Pictet, 1892.

RAMERU (F. DE). — *Entre la France et Nous.*

RICHTER. — *Die neutralisation von staaten.*

RIDDER (A. DE). — *Les projets d'union douanière et les puissances européennes*, C. R. H., Bruxelles, 1933.

SCHWEIZER. — *Geschichte der Schweizerischen neutralität*, 1894.

WERNLÉ. — *La Suisse et nous.* Paris, 1923.

WHEATON. — *Histoire des progrès des Droits des Gens.*

IV. — OUVRAGES CITÉS

AZUNI. — *Droit maritime de l'Europe.* Paris, 1905.

BAUDENET D'ANNOUX. — *Le développement de la neutralité de Grotius à Vattel.* Thèse Paris, 1910.

BARCIA TRELLES. — *François de Vitoria et l'Ecole moderne de Droit international.* Cours de La Haye, 1927, II.

BARRA (M. DE LA). — *Les neutres et le droit international.* Sirey, 1918.

BELMONT (Perry). — *L'abstention des U. S. et l'illusion de l'isolement.*
Payot, 1923.

BENOIST. — *Ouvrages sur Machiavel.*

BRIÈRE (R. P. Yves de la). — *La communauté des puissances.* Beauchesne, 1933.

BROGLIE. — *Frédéric II et Marie-Thérèse.* Paris, 1890.

— *Frédéric II et Louis XV.*

CALMETTE. — *La société féodale au Moyen Age.* Collection Colin.

CIBRARIO. — *L'économie politique du Moyen Age.*

COHN (Georg). — *Les origines et l'œuvre de la S. D. N.*, dans le tome II de *L'œuvre de la S. D. N.* par M. Münch.

CORNEJO (Mariano H.). — *L'équilibre des continents.* Alcan, 1932.

DEAK. — *Cours sur la neutralité professé à l'Institut Carnegie de Paris*
1^{er} trimestre 1937-1938.

- DE MAIN DE MAÎTRE (Frédéric II de Prusse). — *Mémoire pour servir à l'histoire du Brandebourg*. S. l., 1751.
- DESCAMPS (Em.). — *L'état neutre à titre permanent*. Bruxelles, 1912.
- EDHAL (Curt). — *La neutralité perpétuelle avant le pacte de la S. D. N.*, Paris, 1923.
- ELES. — *Le principe de l'unanimité à la S. D. N. et les exceptions*. Genève, 1935.
- FAUCHILLE (Paul). — *Du blocus maritime*. Paris, 1882.
- *La diplomatie française et la Ligue des neutres de 1780*. Paris, 1893.
- GONSIOROVSKI (Dr Miroslas). — *S. D. N. et problème de la paix*. Paris, 1927.
- GRALINSKI. — *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux*. Thèse Paris, 1930.
- HADJICOS. — *Les sanctions internationales de la S. D. N.*
- HAMMARSKJÖLD. — *La neutralité en general*. Bibliotheca Visseriana, t. III, 1924.
- JOUVENEL (Henry de). — *La paix française*. Edition des portiques, s. d.
- KLEEN. — *Lois et usages de la guerre*. Paris, 1898.
- KULSRUD (Karl). — *Maritime neutrality to 1780*. Boston, 1936.
- KORENITCH. — *L'article 10 du pacte de la S. D. N.*
- LE FUR (Pr. Louis). — *La théorie du droit naturel*. Cours de la Haye, 1927.
- *Reconnaissance... du domaine laissé à la compétence exclusive de l'Etat*. R. D. I., 1931.
- *Etat, communauté internationale et S. D. N. Revue de métaphysique et de morale*, 1937.
- *Guerre juste et juste paix*. Paris, 1920.
- *Le développement du droit international*. Cours de la Haye, 1932, III.
- MAURY (Lucien). — *Le nationalisme suédois et la guerre*. Perrin, 1918.
- MESNARD (Pierre). — *L'essor de la philosophie au XVI^e siècle*. Boivin, 1936.
- MESTRE, LE FUR et SCHELLE. — *Trois opinions de juristes sur les sanctions internationales*. Centre d'étude de politique étrangère, Paris, 1936.
- METTETAL (Roger). — *La neutralité et la S. D. N.* Thèse Lyon, 1920.
- MICHAILIDES. — *La neutralité et la S. D. N.* Thèse Paris, 1933.
- MITRANY. — *Problem of International Sanctions*. Londres, 1921.
- MORSE. — *The life of Th. Jefferson*.
- MÜNCH. — *L'origine et l'œuvre de la S. D. N.* 2 volumes, Copenhague, 1924.
- NANTET (Jacques). — *Les sanctions dans le pacte de la S. D. N.* Thèse Paris, 1936.
- NORDSTROM (Johan). — *Moyen Age et Renaissance*. Stock, 1933.
- ORGAN OLSEN. — *La conquête de la terre*. Payot.
- PICCIONI. — *Essai sur la neutralité perpétuelle*. Rousseau, 1902.
- PHILIPSON. — *The international Law and custom of ancient Greece and Rome*.

- POLITIS (Nicolas). — *La neutralité et la paix*. Paris, 1935.
— *Les nouvelles tendances du droit international*. Paris, 1927.
RAYNAUD. — *L'origine de l'influence française en Allemagne*. Paris, 1913.
RENAULT. — *Les premières violations du droit des gens par l'Allemagne*. Sirey, 1918.
RICHELIEU. — *Mémoires*, édition Petitot, 1823.
ROLLIN (Sen. H. A.). — *La Belgique neutre ?* Bruxelles, 1937.
ROUX DE ROCHELLE. — *Histoire de la ligue hanséatique*. Paris, 1844.
SCHOPFER (Sidney). — *Le principe juridique de la neutralité et son évolution*. Lausanne, 1894.
SCHNURER (Gustave). — *L'église et la civilisation au Moyen Age*. Payot.
SFORZA (Comte). — *Synthèse de l'Europe*. N. R. F., 1937.
SHOTWELL (James). — *Le pacte de Paris*. Paris, 1930.
SOTTILE (Antonio). — *Nature juridique de la neutralité à titre permanent*. Catania, 1920.
STRUYE. — *La politique extérieure et le statut international de la Belgique*. Liège, 1937.
WHITTON. — *La neutralité et la S. D. N.* Cours de la Haye, 1927, II.
ZELLER (Gaston). — Cours publié à la *Revue des cours et conférences*, 1938.

V. — ARTICLES

- ANTONESCO. — *Le fondement de la société des nations et la crise de cet organisme*. R. F. D. G., oct. 1936.
BERBER. — *Le rôle des neutres dans un système de sécurité collective*. Publication de la Conciliation internationale, 1936, nos 3-4.
BOTTIÉ. — *Les U. S. A. et la notion de neutralité*. R. D. I., 1937, n° 1.
CHEVALLIER. — *Sainte-Alliance et S. D. N.* R. D. I., 1927.
DESCAMPS. — *Le pacigérat*. R. G. D. I. P., 1900.
JASPAR. — *L'opinion belge et les relations entre la Belgique et l'Allemagne*. Politique étrangère, juin 1936.
JESSUP. — *The birth, death and reincarnation of neutrality* A. J. I. L., 1932.
LANUX (Pierre de). — *La neutralité américaine en 1936*. Centre d'étude de politique extérieure, 1936.
LEDERMANN. — *Le nouveau régime de neutralité*. Revue politique et parlementaire, 10 janvier 1938.
LERESCHE. — *L'évolution de la neutralité depuis la guerre mondiale*. R. I. F. D. G., 1936, t. II.
MANDELSTAM. — *L'interprétation du pacte de Paris par les gouvernements et les parlements des Etats signataires*. R. G. D. I. P., 1934-1935.
MARTENS (F. de). — *La neutralité du Danemark*. Revue des deux mondes, novembre 1903.
MILHAUD. — *La neutralité suisse et la S. D. N.* Revue des Idées, février 1919.
MILLER (David Hunter). — *Sovereignty and neutrality*. International Conciliation, 1926.

— *Le pacte de Paris Année politique fr. et étr.*, 1929.

MORAND. — *Les origines de la neutralité perpétuelle*. *R. G. D. I. P.*, 1894.

PELLOUX. — *L'embargo sur les exportations d'armes*. *R. G. D. I. P.*, 1934.

PRADELLE (A. de la). — *La Belgique retourne à sa neutralité*. *R. D. I.*, oct. 1936.

PRADELLE (Paul de la). — *L'évolution de la neutralité*. *R. D. I.*, 1934, t. 14.

PUSTA (Kaarl R.). — *La solidarité nordique*, janvier 1938.

RAY. — *La belligérance et la neutralité d'après le projet britannique du 13 juillet*. *Affaires étr.*, juillet 1937.

RADU MEITANI. — *Observations sur la réforme de l'article 10 du pacte*. *R. I. F. D. G.*, mars-avril 1938.

SCHIFFER (Walter). — *L'interprétation de l'article 16 du pacte*. *Id.*

SFORZA (Comte). — *La Belgique et sa politique étrangère*. *Esprit international*, janv. 1937.

Statut international de la Belgique. *Europe nouvelle* du 24 oct. 1936.

Suisse : numéro spécial d'*Esprit*, oct. 1937.

TASTRIN (H.). — *Le statut international de la Belgique*. *R. D. I.*, 1937, n° 3.

WEHRER (Albert). — *Le statut international du grand-duché du Luxembourg*. *Revue franco-belge*, mai 1937.

WERWEKE (G. Van). — *Le statut international du Luxembourg*. *Europe nouvelle* du 7 avril 1928.

* * *

N. B. — Abréviations :

R. F. D. G. ; *Revue française de droit des gens*.

R. D. I. ; *Revue de droit international*.

R. G. D. I. P. : *Revue générale de droit international public*.

A. J. I. L. : *American journal of international Law*.

R. D. I. L. C. *Revue de droit international et de législation comparés*.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.....	1
PREMIÈRE PARTIE	
Historique de la Neutralité des Origines à la fin de la Grande Guerre.	
CHAPITRE I. — <i>La neutralité impossible</i>	3
Section I : Du Moyen Age à la Renaissance.....	6
Section II : Renaissance et Réforme.....	12
CHAPITRE II. — <i>Formation de la Neutralité</i>	17
Section I : La phase historique.....	17
Section II : La phase politique.....	21
I. Une politique marchande.....	26
A) Les ligues de neutralité armées.....	26
B) La doctrine de Monroe.....	32
II. Une politique européenne.....	37
A) Neutralisation de la Suisse.....	38
B) Neutralisation de la Belgique.....	42
C) Neutralisation du Luxembourg.....	44
Section III : La phase juridique.....	46
I. Règles de la neutralité volontaire.....	48
A) La déclaration de Paris.....	48
B) Codification de la neutralité maritime.....	49
C) Droits et devoirs des neutres.....	52
II. Règles de la neutralité permanente.....	55
CHAPITRE III. — <i>Apogée et décadence de la neutralité</i>	61
Section I : Apogée de la neutralité.....	61
Section II. Décadence. La Grande Guerre.....	62

DEUXIÈME PARTIE

La S. D. N. contre la Neutralité.

CHAPITRE I. — <i>Les Neutres et la formation du Pacte</i>	67
CHAPITRE II. — <i>La S. D. N. contre la Neutralité</i>	71
Section I : Les principes de la S. D. N. et la neutralité.....	71
Section II : Les guerres illicites. Sanctions et neutralité.....	74
I. Le principe des sanctions.....	74
II. Les deux ordres de sanctions.....	77
III. Une conception purement économique des sanctions.	86
Section III : Guerres licites et Neutralité.....	89
CHAPITRE III. — <i>Le Pacte de Paris et la Neutralité</i>	94
Section I : Un mot d'historique.....	95
Section II : Pacte de Paris et neutralité.....	97
Section III : Un inutile malentendu.....	99

TROISIÈME PARTIE

La Neutralité contre la S. D. N.

CHAPITRE I. — <i>Les résistances doctrinales</i>	103
CHAPITRE II. — <i>Le nouveau statut international de la Belgique</i>	107
Section I : Disparition de sa neutralité permanente.....	107
Section II : Eléments permanents de la politique extérieure belge.....	108
Section III : La violation du Pacte Rhénan.....	113
A) Les accords de Londres.....	113
B) Le discours du Roi.....	115
C) La déclaration franco-britannique.....	116
D) La reconnaissance par le Reich de l'inviolabilité du territoire belge.....	118
Section IV : Autour du nouveau statut belge.....	119
CHAPITRE III. — <i>Le statut international du Luxembourg</i>	123
Section I : L'entrée du Luxembourg à la S. D. N.....	123
Section II : Politique et position du Luxembourg.....	127
CHAPITRE IV. — <i>La neutralité totale de la Suisse</i>	130
Section I : L'entrée de la Suisse à la S. D. N.....	130
Section II : Le retour de la Suisse à la neutralité totale.....	134
Section III : Autour de la neutralité helvétique.....	140

CHAPITRE V. — <i>Croisière dans les Mers du Nord</i>	143
Hollande	144
Suède.....	145
Norvège.....	146
Danemark.....	146
Finlande.....	147
APPENDICE. — <i>Neutralité et continent américain</i>	149
CONCLUSION.....	157
BIBLIOGRAPHIE.....	164

